

# PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI DAERAH

(Kajian Terhadap Peran Badan Legislasi Daerah)

Penulis

**Imam Asmarudin, SH.,MH**

Editor

**Nasiruddin, MM**

**PENERBIT**

**DIYA MEDIA GROUP**

**PEMBENTUKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN DI DAERAH**  
(Kajian Terhadap Peran Badan Legislasi Daerah)

**Penulis**

Imam Asmarudin, SH.,MH

**Editor**

Nasiruddin, MM

Dilengkapi pula:

1. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang  
*All Rights Reserved*

Diterbitkan Oleh: Penerbit Diya Media Group

Jln. Luwungragi RT 04/RW 07 No. 23

Kecamatan Bulakamba Brebes 52253

Telp. (0283)6175141

HP: 085742279126

E-mail: [diya.mediagroup@gmail.com](mailto:diya.mediagroup@gmail.com)

Facebook: [diya mediagroup](#)

Twitter: [@diya mediagroup](#)

ISBN:

Cetakan I, Desember 2020

Diya Media Group Management menerima naskah tulisan  
untuk diterbitkan. Kirimkan karya Anda ke:  
[diya.mediagroup@gmail.com](mailto:diya.mediagroup@gmail.com)



## Kata Pengantar

Buku ini berjudul “*Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Didaerah (Kajian Terhadap Peran Badan Legislasi Daerah)*”, Buku ketiga dari penulis ini merupakan pengembangan dari Tulisan Tesis yang pernah ditulis oleh Penulis saat menempuh Strata 2 (S-2) di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman (Unsoed) Purwokerto, dalam konsep negara hukum terdapat pemisahan kekuasaan yang terdiri dari legislatif, eksekutif dan yudikatif, secara vertikal juga terbagi antara kekuasaan pemerintah pusat dan kekuasaan pemerintah daerah yang lebih dikenal sebagai desentralisasi, dalam sistem desentralisasi daerah diberi kewenangan untuk menentukan arah kebijakan sendiri melalui cara dengan membentuk peraturan daerah yang kewenangan tersebut diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bernama Badan Legislasi Daerah yang keberadaannya untuk memperkuat fungsi legislasi didaerah. Dengan adanya Peran Badan Legislasi Daerah di harapkan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan Daerah melalui Prolegda dapat memperkuat dan meningkatkan fungsi legislasi DPRD dan menyusun skala prioritas utama yang di butuhkan oleh masyarakat terutama dalam membuat Perda-Perda inisiatif serta tetap menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional dan

kehadiran Badan Legislasi Daerah semakin memperkuat dan memperkokoh sistem negara hukum (*Rechtstaat*) yang dianut oleh negara Indonesia.

Buku ini meskipun secara singkat dan sederhana diharapkan buku ini semakin memperluas pengetahuan mahasiswa terakit pembentuka peraturan perundang-undangan didaerah, selain itu buku ini juga untuk membantu mahasiswa untuk melengkapi referensi dari mahasiswa yang kesulitan dalam mendapatkan buku seputar perancangan perundang-undangan didaerah, buku ini juga diharapkan membantu masyarakat maupun pihak-pihak yang ingin belajar perancangan perundang-undangan didaerah.

Penulis menyadari masih banyak kekurangan dalam penyusunan buku ini, oleh karenanya penulis masih membutuhkan masukan agar buku ini menjadi lebih baik.

Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada semua pihak-pihak yang membantu terbitnya buku ini, semoga terbitnya buku ini memberikan manfaat.

Tegal, Januari 2021



# DAFTAR ISI

## Kata Pengantar Daftar Isi

### BAB I PENDAHULUAN

- A. Pengantar Konsep Demokrasi ..... 1
- B. Peran Serta Masyarakat dalam pembentukan  
Peraturan Perundang-undangan. .... 13
- C. Konsep Demokrasi Bagian Dari Negara Hukum .. 20
- D. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)  
Dalam Konsep Demokrasi ..... 24

### BAB II KONSEP NEGARA HUKUM

- A. Negara Hukum *Rechtsstaat*..... 34
- B. Negara Hukum *Rule of Law* ..... 37
- C. Negara Hukum Berdasarkan Kedaulatan  
Hukum (*rechtsouvereiniteit*) ..... 42
- D. Negara Hukum di Indonesia ..... 45

### **BAB III**

## **SISTEM PEMISAHAN KEKUASAAN DAN PERWAKILAN**

A. Teori Pemisahan Kekuasaan .....	63
B. Pemisahan Kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah .....	67
C. Teori Perwakilan. ....	72
D. Fungsi Lembaga Perwakilan. ....	74
E. Sistem Perwakilan .....	75

### **BAB IV**

## **LEGISLASI**

A. Pembentukan Hukum (Legislasi) .....	79
B. Asas-Asas Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	83
C. Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	93
D. Persiapan Pembentukan Peraturan Perundang- undangan.....	94
E. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan .....	96
F. Perumusan .....	97
G. Pembahasan Peraturan Perundang-undangan .....	98
H. Pengesahan Peraturan Perundang-undangan .....	99
I. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan ....	100
J. Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan ...	103
K. Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan.....	104
L. Format Naskah Akademik.....	106

## **BAB V**

### **LEGISLASI DI DAERAH**

- A. Kedudukan DPRD Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi..... 115
- B. Program Legislasi Daerah (Prolegda)..... 120
- C. Badan Legislasi Daerah (BALEGDA)..... 126
- B. Penentuan Skala Prioritas Penyusunan Prolegda.... 130

## **BAB VI**

### **BADAN LEGISLASI DAERAH**

- A. Badan Legislasi Daerah (BALEGDA) Dalam Konsep Demokrasi..... 135
- B. Peran Badan Legislasi Daerah (BALEGDA) ..... 144

## **BAB VII**

### **PENUTUP**

### **DAFTAR PUSTAKA**

### **LAMPIRAN**

### **DAFTAR LAMPIRAN**

- Lampiran 1.** Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ..... 236
- Lampiran 2.** Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ..... 245





## PENDAHULUAN

### A. Pengantar Konsep Demokrasi

Proses demokrasi di Indonesia telah memasuki tahap perkembangan yang sangat penting. Perkembangan itu ditandai dengan berbagai perubahan dan pembentukan institusi atau lembaga baru dalam sistem dan struktur kekuasaan negara. Perkembangan ini merupakan hasil koreksi terhadap cara dan sistem kekuasaan lama sebagai akibat tuntutan reformasi serta aspirasi keadilan yang berkembang di masyarakat, sekaligus sebagai upaya untuk mendorong terwujudnya cita-cita negara demokrasi, tegaknya hak asasi manusia dan hukum yang berkeadilan, serta pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Pada jaman modern sekarang ini, hampir semua negara menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi, seperti dikatakan oleh Amos J. Peaslee pada penelitian tahun 1950 ditemukan bahwa dari 83 konstitusi negara-negara yang diteliti, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip demokrasi<sup>1</sup>.

Harus diakui sampai sekarang istilah demokrasi itu sudah menjadi populer yang menunjuk kepada pengertian sistem politik yang diidealkan dimana-mana. Sekarang, konsep demokrasi itu dipraktekkan di seluruh dunia secara berbeda-

---

1 Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, 2008, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hal. 105

beda antara satu negara dengan negara yang lainnya. Setiap negara bahkan menerapkan definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai demokrasi itu, sampai-sampai demokrasi itu menjadi *ambiguous* atau paling tidak menjadi *ambiguity*.<sup>2</sup>

Sistem penyelenggaraan pemerintahan Daerah di Indonesia juga tidak terlepas dari pola Demokrasi yang dikembangkan di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang menganut sentralistik sudah tidak relevan lagi, dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta beberapa Perubahannya menunjukkan bahwa sistem Demokrasi dalam penyelenggaraan dan pemisahan kekuasaan di daerah telah berjalan.

Oleh karena itu untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan Daerah berjalan maksimal, maka diterapkan sistem demokrasi di Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah seperti dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada). Karena demokrasi dipraktekan secara langsung (*direct democracy*), artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga Negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Pada hakikatnya demokrasi adalah pelembagaan dari kebebasan.<sup>3</sup> Sedangkan dalam pemerintahan daerah Indonesia, demokrasi mengandung tiga arti yaitu:

*pertama*, demokrasi dikaitkan dengan sistem pemerintahan, dalam arti bagaimana caranya rakyat diikuti sertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

*kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi oleh perjalanan histories bangsa Indonesia.

---

2 Ibid

3 Sobirim Melian, 2001, "Gagasan perlunya konstitusi Baru Pengganti UUD1945", UII Press, Yogyakarta, Hal. 44

*ketiga*, demokrasi sebagai solusi tentatife untuk menyelesaikan beberapa persoalan yang dihadapi dalam rangka penyelenggaraan negara sehingga lahir istilah musyawarah mufakat<sup>4</sup>.

Demokrasi pada intinya ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat<sup>5</sup>. Demokrasi sebagai dasar kehidupan bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi, negara demokrasi ialah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri dengan persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Pengertian kedaulatan itu sendiri oleh Ismail Sunny diartikan sebagai wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara<sup>6</sup>.

Pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendatipun secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak sama. Indonesia memiliki ciri demokrasi tersendiri, yaitu demokrasi Pancasila. Dalam demokrasi Pancasila, pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan melalui mekanisme perwakilan. rakyat memilih wakil-wakilnya yang dipercaya untuk menentukan kebijaksanaan dalam berbagai segi kehidupan politik negaranya. Walaupun demokrasi perwakilan yang dianut dalam pelaksanaannya tidak menafikan demokrasi langsung partisipatoris. Dari uraian diatas adalah jelas bahwa

---

4 Hazairin , 1985, “ *Demokrasi pancasila*” Bina Aksara, Jakarta, Hal. 69.

5 Soehino , 1996 “*Ilmu Negara*” ,yogyakarta , . hlm. 204

6 Ismail Sunny , “ *Mekanisme Demokrasi Pancasila* “, (Jakarta, tanpa tahun ), hlm.3 dalam buku Fatkhuraham S.H.,M.H., Dian Aminudin S.H., Sirajudin S.H.,M.H., 2004 “ *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*” , PT. Citra Aditya, Bandung Hal. 9

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah suatu negara yang menganut sistem demokrasi, yang berarti bahwa kedaulatan sepenuhnya ada di tangan rakyat, sedangkan pelaksanaannya atau realisasinya sebagian melalui saluran perwakilan dan sebagian lainnya melalui demokrasi langsung.

Demokrasi itu juga suatu metode atau cara untuk mengatur tata tertib masyarakat dan juga untuk mengadakan perubahan masyarakat, menentukan corak kebudayaan sendiri, menentukan kebebasan bergerak, menyatakan pendapat dan tulisan, menentukan kebebasan pers, berkumpul, menganut agama atau kepercayaan dan keyakinan masing-masing dan sebagainya. Dalam negara demokrasi terdapat persamaan kemerdekaan bagi tiap-tiap orang, dan di negara diktator terdapat persamaan tidak merdeka bagi tiap-tiap orang. Kemerdekaan atau kebebasan tiap-tiap manusia adalah jiwa dari demokrasi<sup>7</sup>.

Dalam buku yang diterbitkan, UNESCO tentang *“Democracy in a World of Tensions”*, yang memuat suatu simposium atau himpunan pandangan-pandangan para ahli di seluruh dunia, di sini Prof. Logemmen memberikan sumbangannya dengan membentangkan empat macam demokrasi sebagai berikut<sup>8</sup>:

*Demokrasi Sederhana*, yaitu demokrasi yang terdapat di desa-desa, demokrasi mana berdasarkan gotong-royong dan musyawarah. Dalam melaksanakan demokrasi sederhana ini, maka selalu diadakan pembicaraan-pembicaraan, yang terus berlangsung sampai terjadi kata sepakat yang bulat, sehingga dengan musyawarah ini terdapat persamaan paham mengenai suatu hal guna kepentingan bersama.

*Demokrasi Barat* atau demokrasi liberal, atau oleh kaum

---

7 C.S.T.Kansil, Christine S.T. Kansil, 1997 *“Hukum Tata Negara Republik Indonesia”*, Rineka Cipta, Jakarta, , Hal. 95

8 Ibid , Hal. .96

komunis disebut demokrasi kapitalis. Yang dimaksud demokrasi barat adalah demokrasi yang dianut oleh negara-negara Eropa Barat dan Amerika. Sistem demokrasi ini berdasarkan atas liberalis atau kemedekaan perseorangan yang bersifat individual. Demokrasi ini oleh kaum komunis disebut sebagai demokrasi kapitalis, oleh karena didalam melaksanakan demokrasi itu kaum kapitalis selalu memperoleh kemenangan disebabkan oleh pengaruhnya uang guna menguasai publik opinion atau pandangan umum.

*Demokrasi Timur* atau demokrasi rakyat. Dengan ini dimaksudkan demokrasi yang dianut oleh negara-negara komunis seperti Rusia, RRC, dan lain-lain. Dalam demokrasi timur, di Rusia misalnya, manusia dianggap sebagai alat atau mesin yang secara otomatis dapat diubah, dididik, dan dibentuk agar kemudian menjadi manusia yang sempurna. Demokrasi timur berdasarkan historis materialisme menurut ajaran Karl Marx.

*Demokrasi Tengah* atau *Fasisme* dan *Nazisme*, yang pernah dianut oleh Itali di masa Musolini dan Jerman di masa Hitler. Kepala pemerintahan di kedua negara tersebut bertindak sebagai diktator. Tujuan demokrasi tengah bukan menyempurnakan tiap individu, akan tetapi orang secara perseorangan tidak dianggap penting, yang dipeningkan adalah bangsa, yaitu rakyat sebagai keseluruhan.

Dalam kontek itulah sejarah penyelenggaraan Pemerintahan Republik Indonesia menunjukkan, bahwa otonomi daerah merupakan salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia menentukan daerah otonom berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, Pemberian

otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan daerah di berikan kebebasan untuk menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri yang sesuai dengan otonomi daerah. Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, bukan pula sekedar menampung kenyataan Negara yang luas, penduduk banyak dan beribu-ribu pulau. Akan tetapi otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrument dalam rangka mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat bahkan tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah merupakan salah satu sendi ketatanegaraan Republik Indonesia<sup>9</sup>. Esensi desentralisasi adalah memecahkan masalah setempat, dengan cara setempat, dan oleh orang setempat, melalui desentralisasi, lebih banyak rakyat baik secara langsung maupun melalui wakilnya di legislatif dilibatkan dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik untuk kepentingan masyarakat<sup>10</sup>.

Secara teoritis dapat dikemukakan bahwa menurut Rondinelli dan Cheema, dilihat dari sudut pandang kebijakan dan administrasi, desentralisasi adalah transfer perencanaan, pengambilan keputusan, atau otoritas administratif lokal, organisasi parastatal, pemerintah lokal, atau organisasi non pemerintah, pada sisi lain, menurut Litvack dan Seddon desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab

---

9 Bagir Manan, 1993, *"Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945"*, Unsika; Krawang, Hal. 46

10 Sadu Wasistiono, 2009, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD)*, Fokus Media, Bandung, Hal. 6

berkaitan dengan fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada organisasi pemerintah yang ada dibawahnya, atau organisasi semi bebas, ataupun sektor privat<sup>11</sup>.

Secara legalistik formal, menurut ketentuan Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu<sup>12</sup>.

Faisal Akbar Nasution menyebutkan,

”Dengan dilakukan desentralisasi sebagai salah satu asas penyelenggaraan pemerintah daerah untuk mengurus sendiri urusan-urusan yang khas (spesifik) sebagai urusan rumah tangga daerahnya tanpa perlu diatur lebih lanjut pemerintahan pusat, yang selanjutnya lebih dikenal dengan istilah otonomi daerah. Di dalam otonomi daerah ini sebenarnya terdapat kebebasan dan kemandirian dalam melaksanakan sebuah urusan pemerintahan daerah yang menerima penegarahan otonomi tersebut. Bahwa dapat dikatakan kebebasan dan kemandirian itu merupakan hakikat isi otonomi”.<sup>13</sup>

Desentralisasi diartikan sebagai sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal. Di dalam mekanisme ini pemerintahan nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintahan dan

---

11 Ibid Hal. 7

12 Pasal 1 ayat (7) dan ayat (8) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

13 Faisal Akbar Nasution, 2003, *”Dimensi Hukum Pemerintahan Daerah”*, Medan; Pustaka bangsa Press. Hal. 45

masyarakat setempat atau lokal untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat. Syaukani, HR dkk. Mengatakan, sejumlah alasan mengapa hal itu harus dipilih sebagai salah satu pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal. Kalangan ilmuwan pemerintahan dan politik pada umumnya mengidentifikasi sejumlah alasan mengapa desentralisasi perlu dilaksanakan pada sebuah Negara, yaitu sebagai berikut.:<sup>14</sup>

1. Dalam rangka peningkatan efisien dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.
2. Sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah,
3. Dalam rangka memelihara keutuhan Negara kesatuan atau integrasi nasional,
4. Untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah,
5. Guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan pemerintahan,
6. Sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan,
7. Sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah, dan
8. Guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Dari beberapa definisi tentang desentralisasi di atas, dapat ditarik intisari desentralisasi, yakni :

1. adanya transfer kewenangan dan tanggung jawab mengenai fungsi-fungsi publik;
2. transfer tersebut berasal dari pusat;
3. transfer tersebut diberikan kepada entitas, yang dapat berbentuk :

---

14 Syaukani, HR., Afan Gaffar dan Riaas Rasyid, 2003, "*Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*", Pustaka Pelajar. Jakarta, Hal. 17



- a. organisasi pemerintah subnasional;
  - b. badan-badan pemerintah semi-otonom;
  - c. organisasi atau pejabat pemerintah pusat yang berada diluar ibukota negara;
  - d. organisasi non pemerintah.
4. maksud dari transfer kewenangan dan tanggung jawab adalah agar tujuan negara dapat dicapai secara lebih efektif, efisien dan demokratis.

Gerakan Reformasi 1998 telah membawa angin perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Sistem pemerintahan pemerintahan yang sentralistis dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah digantikan dengan pemerintahan yang desentralistis sebagaimana amanat Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Artinya sejumlah wewenang pemerintahan diserahkan oleh Pemerintah kepada daerah otonom, kecuali urusan pemerintahan yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan dan yustisi yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah.

Prinsip otonomi daerah menekankan pada pemberian kewenangan pemerintahan kepada pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menjadi kewenangannya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, daerah otonom berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan,

keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah. Pembentukan Peraturan Daerah oleh daerah otonom merupakan amanat dari Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Era otonomi daerah, banyak Peraturan Daerah yang dihasilkan oleh Pemerintahan Daerah, ini merupakan hak yang diberikan oleh UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia perubahan kedua Pasal 18 ayat 6 menyebutkan, Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pejabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Kedua undang-undang tersebut sangat jelas memberikan legitimasi dan wewenang kepada pemerintahan daerah untuk membuat peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

Oleh karena itu inti konsep dari demokrasi adalah keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Untuk menjamin demokrasi, kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisahkan ke dalam beberapa fungsi yang saling mengendalikan satu sama lain (*checks and balances*), dan kekuasaan negara harus dibagi ke dalam tiga fungsi yang disebutnya sebagai *Trias*

*Politica*, yang terdiri atas kekuasaan legislatif, eksekutif dan judicial<sup>15</sup>.

Menurut dasar kedaulatan rakyat, hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, dikota, didesa dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai badan perwakilan sendiri, seperti *Gementeraad*, *provinciale Raad*, dan lain-lainnya<sup>16</sup>. Tokoh yang dianggap sebagai pelopor pertama yang membahas ide kedaulatan ini sebagai konsep kekuasaan tertinggi adalah Jean Bodin (1530-1596). Dalam buku karya monumentalnya yang berjudul *Six Livres de la Republique* dikatakan bahwa kedaulatan (dalam pandangan klasik) itu tidak dapat dipisahkan dari negara, tanpa kedaulatan apa yang dinamakan negara tidak ada, karena tidak berjiwa, dan dikatakan Bodin<sup>17</sup>, bahwa:

*pertama* kedaulatan itu bersifat mutlak, abadi dan karena itu juga harus bersifat utuh, tunggal dan tidak terbagi-bagi atau terpecah-pecah serta bersifat tertinggi dalam arti tidak terderivasikan dari kekuasaan yang lebih tinggi.

*Kedua*, Kekuasaan berdaulat dalam negara itu berkaitan dengan fungsi legislatif, yaitu negara itu berdaulat dalam membuat hukum atau undang-undang dan atau menghapuskan hukum, dan

*ketiga*, hukum itu sendiri merupakan perintah dari yang berdaulat tersebut yang pada jamannya memang berada di tangan Raja.

Sedangkan konsep kedaulatan menurut Jean Jaques

---

15 Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, 2006, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Hal.34.

16 Muhammad Fauzan, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajiann Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, Hal. 18

17 Jimly Assiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, 2006, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Hal. 122-123.

Rousseau<sup>18</sup> bersifat kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (*Volunte general*) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan. Oleh sebab itu, menurutnya, konsep kedaulatan mempunyai sifat-sifat, yaitu:

1. Kesatuan (*unite*), bersifat monistis;
2. Bulat dan tak terbagi (*indivisibilite*);
3. Tak dapat dialihkan (*inalienabilite*);
4. Tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*)

Konsep kedaulatan bersifat kesatuan (*unite*) dalam arti bahwa semangat rakyat dan kemauan umum rakyat itu adalah satu kesatuan dimana mereka sebagai kesatuan berhak memerintah dan berhak menolak perintah. Karena rakyat adalah satu maka negara adalah satu juga. Karena itu pula, konsep kedaulatan itu bersifat bulat dan tidak dapat dipecah-pecah (*indivisible*). Jika yang berdaulat adalah Raja, maka Rajalah yang merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara, jika rakyat yang berdaulat, maka rakyat pulalah satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi, bukan yang lain. Akibatnya, kedaulatan tidak mungkin diserahkan atau diberikan kepada pihak lain (*inalienable*). Kedaulatan adalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang bersifat turun-temurun. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kedaulatan itu tidak dapat berubah-ubah, kedaulatan menurut J.J.Rousseau berada di tangan rakyat dan selamanya tetap berada di tangan rakyat.

Pada hakekatnya, dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu.

---

18 *Ibid.* Hal. 126-127.

Bahkan lebih jauh lagi, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah sesungguhnya segala kegiatan ditujukan dan diperuntukkannya segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Inilah gagasan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui sistem demokrasi. Walaupun begitu, karena kebutuhan yang bersifat praktis, gagasan demokrasi ini perlu dilakukan melalui prosedur perwakilan. Dari sinilah munculnya ide lembaga perwakilan atau lembaga parlemen dalam sejarah<sup>19</sup>.

Dalam hubungan dengan lingkup kegiatannya, ide kedaulatan rakyat meliputi proses pengambilan keputusan, baik di bidang legislatif maupun di bidang eksekutif. Artinya rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum dan mempunyai otoritas tertinggi untuk menjalankan dan mengawasi pelaksanaan ketentuan hukum itu. Dengan perkataan lain, rakyat berdaulat, baik dalam perencanaan, penetapan, pelaksanaan maupun evaluasi dan pengawasan terhadap produk hukum yang mengatur proses pengambilan keputusan dalam dinamika penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang berkaitan dengan nasib dan masa depan rakyat<sup>20</sup>.

## **B. Peran Serta Masyarakat dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.**

Konsep Demokrasi di Negara Indonesia lebih dipahami sebagai suatu konsep dengan sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Hal itu dapat kita lihat sebenarnya secara nyata dalam sistem menentukan pemimpin Negara, yakni Presiden dan Wakil Presiden. Rakyat diberikan peluang bagi siapa saja yang memenuhi syarat sesuai ketentuan

---

19 Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, 1987, Gaya Media Pratama, Jakarta, Hal. 79.

20 Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, 2008, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hal. 108

peraturan perundang-undangan dapat menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden, tidak ada sistem dinasti dalam penentuan pemimpin bangsa, disinilah sejatinya arti bahwa pemerintahan dari rakyat, Pemerintahan bukan atas kekuasaan yang turun temurun.

Pemerintahan oleh Rakyat dapat dimaknai pula bahwa dalam menentukan sistem kepemimpinan suatu Negara dan keterwakilannya, rakyat diberikan ruang untuk menentukan siapa yang layak dan memiliki kemampuan dalam mengelola negara menuju suatu negara yang sejahtera yang menjadi cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia. Rakyat diberikan ruang dalam suatu sistem yang disebut Pemilihan Umum (PEMILU) yang diselenggarakan setiap 5 tahun. Ketika pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat telah dilaksanakan maka sistem pemerintahan untuk rakyat inilah akhirnya yang menjadi tujuan, semua kebijakan-kebijakan harus mencerminkan dan mengedepankan kepentingan rakyat, serta harus diimplementasikan oleh para penguasa yang telah mendapatkan kepercayaan rakyat.

Salah satu bentuk implementasi dalam demokrasi pembentukan peraturan perundang-undangan adalah diterapkannya keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi tahapan yang wajib dilalui dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, hal itu menunjukkan bahwa Negara Indonesia tetap konsisten dengan sistem Demokrasi yang dianutnya. Pelibatan masyarakat dalam urusan-urusan publik yang merupakan pencerminan dari hak demokrasi inilah yang lazim dikenal dengan istilah peran serta atau biasa dipadankan dengan istilah partisipasi masyarakat (*public participation*).

Keterlibatan masyarakat dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam undang-undang nomor

12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang telah mengalami perubahan terakhir dengan undang-undang nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dikenal dengan istilah “Peran Serta Masyarakat”, diluar undang-undang istilah tersebut dikalangan legislator ada yang menggunakan peristilahan/ perpadanan kalimat “*Public Hearing*”.

“Peran Serta Masyarakat” dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah merupakan bagian dari sistem Demokrasi, masyarakat diberikan ruang dengan memberikan kesempatan kepada warga untuk memberi masukan Pada Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Yang Dilakukan Oleh Badan Legislasi Daerah.

Pasal 96 Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang telah mengalami perubahan terakhir dengan undang-undang nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memberikan kesempatan kepada masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui:

- a. Rapat dengar pendapat umum;
- b. Kunjungan kerja;
- c. Sosialisasi; dan/atau
- d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Melalui penguatan peran serta masyarakat ini, maka orientasi sikap dan prilaku dari badan legislasi daerah harus menjadi fasilitator. Dengan demikian

hakikat peran serta masyarakat itu dapat terwujud dalam bentuk masukan secara lisan dan tertulis sebagaimana ketentuan pasal 96, peran masyarakat dapat dilakukan dalam bentuk:

1. Menyalurkan aspirasi dengan memperjuangkan kepentingan masyarakat dengan memanfaatkan berbagai potensi yang ada di masyarakat sebagai alternatif saluran aspirasinya;
2. Menunjukkan adanya kesadaran bermasyarakat dan bernegara yang tinggi dengan tidak menyerahkan penentuan nasibnya kepada orang lain, seperti kepada pemimpin dan tokoh masyarakat yang ada, baik yang sifatnya formal maupun informal.
3. Senantiasa merespon dan menyikapi secara kritis terhadap sesuatu masalah yang dihadapi sebagai buah dari suatu kebijakan publik dengan berbagai konsekuensinya ;
4. Keberhasilan peran serta itu sangat ditentukan oleh kualitas dan kuantitas informasi yang diperoleh, memanfaatkan informasi itu sebagai dasar bagi penguatan posisi daya tawar, dan menjadikannya sebagai pedoman dan arah bagi penentuan peran strategis dalam proses pembangunan;
5. Bagi Pemerintah, peran serta masyarakat itu merupakan sumber dan dasar motivasi dan inspirasi yang menjadi energi kekuatan bagi pelaksanaan tugas dan kewajibannya.

Dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah, Tahapan Peran serta masyarakat sangat penting demi berhasilnya pembuatan draft rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan Badan Legislasi Daerah. Tanpa peran serta masyarakat dalam penyusunan draft rancangan Peraturan Daerah dikhawatirkan ada distorsi dari keinginan masyarakat yang diterjemahkan oleh badan legislasi daerah sehingga draftnya justru menjadi bertentangan dengan keinginan masyarakat.

Peran serta atau partisipasi masyarakat merupakan bagian dari prinsip demokrasi. Salah satu prasyarat utama dalam



mewujudkan partisipasi itu adalah adanya keterbukaan dan transparansi. Asas keterbukaan (*openness*) mengandung sekurang-kurangnya 5 (lima) unsur utama yang memungkinkan peran serta masyarakat itu dapat terjadi, yakni:<sup>21</sup>

1. Hak untuk mengetahui (*right to know, meeweten*);  
Hak ini pada dasarnya merupakan hak yang mendasar dalam alam demokrasi. Artinya segala hal yang berkenaan dengan kepentingan publik, maka seyogianya publik mengetahuinya secara utuh, benar dan akurat. Dalam hal ini tentu termasuk rakyat harus tahu apa yang menjadi urutan dan prioritas dari program legislasi daerah, sehingga dengan pengetahuannya ini rakyat dapat berperan serta untuk memikirkan, menyatakan pendapat, bahkan lebih dari itu mempengaruhi pengambil keputusan untuk merumuskan keputusannya sesuai dengan kepentingan seluruh rakyat.
2. Hak untuk memikirkan (*right to think, meedenken*);  
Setelah masyarakat mendapat akses informasi tentang apa yang menjadi hak masyarakat untuk mengetahuinya, maka selanjutnya hak masyarakat pula untuk ikut serta terlibat dalam pemikiran, pengkajian, dan penelitian tentang apa yang terbaik bagi semua pihak. Kegiatan pengkajian dan penelitian yang dilakukan oleh masyarakat memberi makna di satu pihak adanya rasa tanggung jawab masyarakat terhadap masalah yang dihadapi; dan di lain pihak Badan Legislasi daerahpun sesungguhnya “diringankan” terhadap beban permasalahan yang harus mendapatkan solusinya. Oleh karena itu, keterlibatan dalam pemikiran ini seharusnya menjadi concern pihak Badan Legislasi Daerah

---

21 Dalam tulisan sebuah jurnal Syiar Hukum Efik Yusdiansyah dengan judul “Peran Badan Legislasi Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi Di DPRD Provinsi Jawa Barat. Penerbit FH.UNISBA. Vol. Xiv. No. 2 September 2012 – Februari 2013, hlm. 199, menguraikan beberapa bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan oleh Badan Legislasi Daerah.

untuk meresponnya. Penyediaan berbagai fasilitas dalam pengembangan pemikiran, seyogianya dapat disediakan oleh pemerintah. Artinya dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah sewajarnya dialokasikan dana yang memadai untuk pengembangan pemikiran (berdasarkan dari suatu kajian dan penelitian) oleh masyarakat. Hal ini akan sangat berdampak positif karena masyarakat dalam penyampaian aspirasinya lebih berbobot dan bermutu, tidak sekedar asal “teriak” tanpa ‘isi’

3. Hak untuk menyatakan pendapat (*right to speech, meespreken*)

Sebagai konsekuensi logis dari adanya hak untuk ikut memikirkan, maka tindak lanjutnya adalah hak untuk berbicara guna menyatakan sesuatu pendapat. Maksudnya adalah bahwa apa yang telah dikaji, diteliti dengan pemikiran yang dalam dan matang, maka masyarakat berhak untuk menyampaikan pendapatnya tersebut ke hadapan publik lainnya. Adapun isi dari pernyataan ini dapat berupa hal-hal yang menyangkut kepentingan umum maupun kepentingan individual atau kelompok, termasuk di dalamnya pernyataan tentang sesuatu masalah yang ada pada pemerintah (yang dapat berisi masukan dan atau kritik) maupun masalah yang ada pada masyarakat itu sendiri. Dengan demikian hak menyatakan pendapat ini dapat didayagunakan untuk menyatakan keberatan, menolak, atau bahkan sebagai hak veto terhadap suatu kebijakan pemerintah yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pembangunan yang berkeadilan dan keberlanjutan, dan demokrasi.

4. Hak untuk mempengaruhi pengambilan keputusan (*right to participate in decision making process, meebeslissen*); Substansi yang dinyatakan sebagaimana diuraikan di atas, sesungguhnya juga dimaksudkan agar masyarakat

dapat mengambil peran dan melibatkan diri dalam batas-batas tertentu secara proporsional untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pihak yang berwenang. Dengan perkataan lain substansi dari suatu putusan yang diambil oleh pihak yang berwenang tersebut adalah didasarkan pada pertimbangan masukan dari masyarakat yang patut untuk diakomodasi. Konkretnya setiap masukan seyogianya dipertimbangkan secara seksama, dikaji dan diteliti manfaat dan mudharatnya bagi kepentingan dan kemaslahatan umum (semua pihak). Apabila masukan atau saran tersebut akan ditolak, maka harus dijelaskan alasan dan tujuannya, agar jerih payah usaha masyarakat dalam pemikiran dan pendapatnya itu tetap merasa dihargai. Hak untuk mempengaruhi pengambilan keputusan ini sering pula digolongkan kedalam pengawasan apriori, yakni pengawasan atau kontrol dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu putusan oleh pihak yang berwenang. Dalam hal ini jelas unsur preventif dari maksud pengawasan atau kontrol ini yaitu untuk mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan

5. Hak untuk mengawasi pelaksanaan keputusan (*right to wacht in implementing of the decision, meetoezien*).

Secara langsung maupun tidak langsung, masyarakat berhak pula untuk mengawasi jalannya putusan yang telah diambil. Pengawasan masyarakat ini merupakan bagian dari hak demokrasi dalam kerangka public control. Pengawasan atau kontrol terhadap jalannya putusan ini atau dapat disebut kontrol *aposteriori* adalah dimaksudkan untuk tindakan korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Demokrasi menghendaki partisipasi warga masyarakat yang luas dalam segala tindakan pemerintahan, sekaligus dalam sistem demokrasi ini tidak membolehkan terjadinya

diskriminasi terhadap suatu golongan yang terdapat dalam masyarakat, Dengan demikian dalam demokrasi ada peluang yang lebih besar bagi masyarakat. untuk terlibat dalam proses pembuatan kebijakan dan termasuk juga dalam proses legislasi Peraturan Daerah.

### C. Konsep Demokrasi Bagian Dari Negara Hukum

Untuk membatasi kekuasaan pemerintah, seluruh kekuasaan di dalam negara haruslah dipisah dan dibagi ke dalam kekuasaan yang mengenai bidang tertentu. Pembatasan kekuasaan pemerintah juga harus tunduk pada rakyat (demokrasi) dan haruslah dibatasi dengan aturan-aturan hukum yang pada tingkatan tertinggi disebut konstitusi. Salah satu prinsip pokok dan ciri dari negara hukum dan demokrasi adalah adanya lembaga peradilan yang bebas dari kekuasaan lain dan tidak memihak<sup>22</sup>.

Negara Indonesia adalah negara hukum<sup>23</sup>, yang bertujuan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial<sup>24</sup>.

Pembentukan negara hukum di kemukakan oleh Plato dalam tulisannya tentang *nomoi*. Kemudian berkembang konsep negara hukum di negara Eropa Kontinental dengan istilah *rechtsstaat*, konsep negara hukum Anglo Saxon dengan istilah *the rule of law*.

---

22 *Ibid*, hlm. 7

23 Ketentuan pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945

24 Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945

**Negara Anglo-Saxon** merupakan negara yang terletak di Eropa yang termasuk wilayah Britania Raya dan negara-negara lainnya di kepulauan Britania. Seperti Britania Raya, Irlandia, Amerika Serikat, Inggris, Australia, Selandia Baru, Afrika Selatan, Kanada bahkan di beberapa Negara ada yang menerapkan sistem hukum Anglo-Saxon campuran, misalnya Pakistan, India dan Nigeria yang menerapkan sebagian besar sistem hukum Anglo-Saxon, tetapi juga memberlakukan hukum adat dan hukum agama. Anglo Saxon merupakan negara yang memiliki budaya khas dan sejarah sosial budaya beda dengan negara-negara di daratan Eropa Barat lainnya yang lebih dikenal sebagai kontinental.

**Negara Eropa Kontinental** merupakan sistem hukum dengan ciri-ciri adanya berbagai ketentuan-ketentuan hukum dikodifikasi (dihimpun) secara sistematis yang selanjutnya akan ditafsirkan lebih lanjut oleh hakim dalam penerapannya. Contoh Negara yang menganut Eropa Kontinental adalah Negara Jerman, Perancis, Italia.

Dengan adanya perkembangan konsep tersebut menyentuh pergulatan konsep dari para sarjana (ahli atau pakar) tentang negara hukum, misalnya Kant memaparkan prinsip negara hukum formal, sementara Stahl dengan pandangan negara hukum material, dan Dicey dengan konsepnya tentang *the rule of law*. Paham *rechtstaat* sudah populer di Eropa sejak abad XIX dan kemudian dipopulerkan oleh Alber Venn Dicey pada Tahun 1885 dalam bukunya dengan judul *Introduction to Study of the Law of the Constitution*. Perbedaan sebutan konsep negara hukum negara Eropa Kontinental dengan istilah *rechstaat*, konsep negara hukum Anglo Saxon *the rule of law*. Walaupun terjadi perbedaan keduanya dalam perkembangan tidak dipersoalkannya, karena mengarah pada tujuan yang sama untuk perlindungan terhadap hak asasi manusia<sup>25</sup>.

---

25 Philipus M. Hadjon, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan

Menurut **A.V. Dicey** dari kalangan *Anglo Saxon*, memberikan ciri – ciri dari negara hukum ( *the rule of law* ) sebagai berikut<sup>26</sup>:

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang- wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum;
- b. Kedudukan yag sama di depan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat;
- c. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh Undang-Undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Kemudian Frederich Julius Stahl (Eropa Kontinental), seorang Jerman yang menulis dalam bukunya *Philosophie des Rechts*, terbit pada Tahun 1878, sebagaimana dikutip oleh Padmo Wahjono<sup>27</sup> menyebutkan paham negara hukum mengandung beberapa unsur utama yaitu:

- a. Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
- b. Penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada teori Trias Politika;
- c. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah harus berdasarkan Undang-undang (*wetmatigbestuur*;
- d. Adanya peradilan Administrasi negara.

Jimly Assiddiqie mengemukakan ada dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum, kedua belas prinsip tersebut adalah<sup>28</sup> :

- a. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*);
- b. Persamaan dalam hukum (*Equality before the law*);
- c. Asas Legalitas (*Due Process of Law*);
- d. Pembatasan kekuasaan;

---

*Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*”, 1987, Surabaya: Bina Ilmu, Hal. 72

26 Fatkhuraham, Dian Aminudin, Sirajudin .....*Op Cit*, Hal. 6

27 Padmo Wahjono, “*Pembangunan Hukum di Indonesia*,” 1969 , Jakarta: In Hill Co, Hal. 151.

28 Jimly Asshiddiqie, 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Hal. 49

- e. Organ-organ pendukung yang Independen;
- f. Peradilan bebas dan tidak memihak;
- g. Peradilan Tata Usaha Negara;
- h. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*);
- i. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
- j. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*);
- k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechtstaat*);

## 1. Transparansi dan kontrol sosial.

Indonesia merupakan salah satu negara yang menerapkan konsep Negara hukum, dari pengamatan penulis konsep Negara hukum yang dianut oleh Negara Indonesia diadaptasi dari konsep negara Anglo Saxon dan hukum Eropa Kontinental. Sistem hukum eropa kontinental merupakan sistem hukum yang mengutamakan sumber hukum tertulis sebagai sumber hukum dengan tujuan untuk mendapatkan kepastian hukum.

Indonesia adalah negara yang dalam penyelenggaraan kekuasaan negara selalu didasarkan pada hukum, seperti yang tertuang dalam Amandemen yang ketiga UUD NKRI 1945 pada tahun 2001, Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945, "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Ini berarti bahwa setiap menjalankan tugas dan wewenangnya pemegang kekuasaan harus berdasarkan hukum yang berlaku. Dalam negara hukum yang pokok adalah adanya pembatasan oleh hukum, dalam arti bahwa segala sikap, tingkah laku, dan perbuatan, baik yang dilakukan oleh para penguasa negara maupun oleh para warga negaranya berdasarkan hukum positif. Sehingga, terutama warga negaranya terbebas dari tindakan sewenang-wenang dari para penguasa negara<sup>29</sup>.

---

29 Fatkhuraham, Dian Aminudin, Sirajudin, 2004 " *Memahami Keberadaan*

Melihat konsep yang ada dalam Negara hukum tersebut diatas, terdapat pemisahan kekuasaan yakni dalam sistem politiknya, terdapat pemisahan lembaga yang melegitimasi kedaulatan rakyat, dalam hal ini adalah lembaga Legislatif sebagai lembaga yang dapat merepresentasikan keterwakilan dari Rakyat dan merupakan bagian dari sistem demokrasi yang mengutamakan kepentingan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian Konsep Demokrasi merupakan bagian dari Konsep Negara Hukum.

Disinilah pentingnya unsur demokrasi dalam sebuah negara hukum, dan penulis sependapat dengan Jimly Assiddiqie yang menguraikan bahwa salah satu pilar tegaknya dari negara hukum adalah demokrasi karena masyarakat diberikan kesempatan untuk pengambilan kebijakan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan / atau hanya untuk kepentingan penguasa saja.

#### **D. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Konsep Demokrasi**

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, sebagai salah satu tuntutan reformasi, telah dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebanyak empat kali sejak 19 Oktober tahun 1999 hingga 10 Agustus tahun 2002. Amandemen tersebut telah menghasilkan perubahan-perubahan substansial bagi penyelenggaraan kehidupan bernegara, di antaranya menyangkut soal pembatasan masa jabatan presiden, penguatan fungsi legislatif, penempatan hak asasi manusia, penegasan otonomi daerah, restrukturisasi MPR, pemilihan anggota eksekutif dan legislatif secara

---

*Mahkamah Konstitusi di Indonesia*”, PT. Citra Aditya, Bandung, Hal.7



langsung, serta penguatan bagi pelaksanaan fungsi kekuasaan yudikatif.

Guna memberikan layanan kepada warga negara dan secara umum untuk mencapai cita-cita nasional, salah satu landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara adalah penyelenggaraan otonomi daerah oleh satuan pemerintahan daerah yang terdiri dari Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh Kepala Daerah dan DPRD. Keputusan politik untuk memberikan otonomi yang lebih luas kepada daerah telah memberikan perubahan yang signifikan terhadap sistem pemerintahan Indonesia pada umumnya dan khususnya Pemerintahan Daerah. Sebagai pengganti dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan, maka DPR bersama Presiden telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5657), terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58. Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditempatkan pada Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Dengan adanya legitimasi tersebut telah memberikan kewenangan yang luas kepada Pemerintah

Daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga praktek sentralisasi pemerintahan yang telah berjalan bertahun-tahun berubah kearah desentralisasi.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, daerah otonom berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan<sup>30</sup>. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Untuk melaksanakan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat tersebut perlu diwujudkan lembaga perwakilan rakyat baik di pusat maupun di daerah yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi dalam kehidupan ketatanegaraan.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945, menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas, antara cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, yang diwujudkan dalam pelebagaan organ-organ negara yang sederajat sekaligus saling mengontrol dan mengimbangi satu sama lain (*checks and*

---

30 Ketentuan pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945

*balances*). Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan di pisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*)<sup>31</sup>.

Untuk mengembangkan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, perlu diwujudkan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah daerah yang diharapkan mampu mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Negara demokrasi menjadi sangat penting, mengingat Dewan Perwakilan Rakyat merupakan pengejawantahan dari seluruh rakyat Indonesia. Hal ini ditegaskan pula dalam Konsideran Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD disebutkan bahwa untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Keberadaan lembaga perwakilan, tidak terkecuali Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah dalam rangka

---

31 Team KRHN, "*Lembaga Negara Dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*" kata pengantar Jimly Asshiddiqie, 2005, KRHN, Jakarta, hal xi

mewujudkan lembaga perwakilan rakyat yang demokratis, efektif, dan akuntabel, dengan demikian dapat memperkuat dan memperjelas mekanisme pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas DPRD seperti mekanisme pembentukan peraturan Daerah dan penguatan fungsi legislasi melalui Badan Legislasi Daerah.

Pembentukan Lembaga Perwakilan dalam demokrasi adalah berdasarkan prinsip saling mengimbangi *checks and balances*, dan dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja masing-masing lembaga perwakilan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya yang dilandasi prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta sekaligus meningkatkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap fungsi representasi lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Penegasan Negara Indonesia sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat) ditegaskan dalam perubahan ketiga UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 pasal 1 ayat 2 yang berbunyi bahwa :

*“kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”<sup>32</sup>.*

Dengan perubahan ini menunjukkan bahwa demokrasi di Indonesia adalah demokrasi konstitusional seperti yang dikemukakan oleh Miriam Budiardjo bahwa : Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah

---

32 Pasal 1 ayat 2 UUD sebelum amandemen berbunyi “kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, mengandung makna bahwa Negara Indonesia adalah negara demokrasi namun *supremasi of power* ada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan pada UUD, namun setelah amandemen *supremasi of power* ada pada UUD

tercantum dalam konstitusi<sup>33</sup>. Demokrasi menghendaki partisipasi warga masyarakat yang luas dalam sekalian tindakan-tindakan kenegaraan, sekaligus dalam sistem demokrasi ini tidak membolehkan terjadinya diskriminasi terhadap suatu golongan yang terdapat dalam masyarakat<sup>34</sup>.

Salah satu latar belakang dilakukannya reformasi konstitusi adalah tidak tertibnya tata hukum pada masa lalu. Selain produk-produk hukum banyak yang berwatak konservatif, perencanaan dan pembuatan hukum juga banyak yang bermasalah<sup>35</sup>. Sejalan dengan perubahan konstitusi dan kematangan otonomi daerah, mulai dilakukan penguatan fungsi dan kinerja dewan melalui perubahan regulasi, pembenahan struktur kelembagaan yakni dengan adanya penambahan alat kelengkapan dewan yang berupa Badan Legislasi Daerah, Badan Kehormatan, penguatan kelembagaan dengan melakukan optimalisasi fungsi alat-alat kelengkapan dewan, penguatan penganggaran, peningkatan daya dukung dewan (sarana-prasarana dan staf) dan penentuan Program Legislasi Daerah sebagai instrumen perencanaan pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis antara Dewan dan Pemerintah Daerah.

Pasal 32 pasal 39 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan beserta perubahannya yakni Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan menentukan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi

---

33 La Ode Husen, 2005, *Hubungan Fungsi Pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia*, CV. Utomo Bandung, Hal. 73.

34 Nurul Aini, 2005, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Demokratisasi Pemerintahan Daerah*, dalam Syamsuddin Haris (Edt), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, LIPI Press, Jakarta, Hal. 174

35 Moh. Mahfud MD, 2009, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal. 292

Daerah. Apabila ditingkat Provinsi maka Program Legislasi tingkat Provinsi (Pasal 32) dan ditingkat Kabupaten/Kota maka Program Legislasi tingkat Kabupaten/Kota (Pasal 39). Program Legislasi Daerah berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

Program Legislasi sebagaimana yang dikenal saat ini merupakan tahapan paling awal dari proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni pada tahapan perencanaan. sebagaimana dikatakan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan”.

Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan daerah dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah, Program Legislasi Daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Setelah keluarnya Undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang telah mengalami beberapa kali perubahan terakhir dengan Undang-undang nomor 13 tahun 2019 tentang perubahan ketiga atas Undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah, membuat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mengalami banyak perubahan yang mendasar terutama terhadap kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang, hak, dan kewajiban DPRD.

DPRD sebagai lembaga yang merepresentasikan rakyat di daerah berdasarkan ketentuan pasal 371 Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD memiliki hak:

- a. Interpelasi;
- b. Angket; dan
- c. Menyatakan pendapat.

Hak interpelasi adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada bupati/walikota mengenai kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Hak angket adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan Negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Setiap anggota Dewan berdasarkan ketentuan pasal 372 Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD memiliki Hak-hak sebagai berikut:

- a. mengajukan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota;

- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- h. protokoler; dan
- i. keuangan dan administratif.



## KONSEP NEGARA HUKUM

Pada bagian Bab ini Penulis akan meneruskan uraian konsep Negara hukum yang dihalaman sebelumnya telah penulis uraikan, pada bagian ini akan memberikan ulasan singkat tentang beberapa konsep Negara hukum yang dianut termasuk konsep Negara Hukum Indonesia, dan uraian Konsep Negara Hukum yang penulis uraikan secara konsisten diuraikan pula dalam Buku-Buku yang ditulis penulis sebelumnya.

Melihat pentingnya pemahaman kita terhadap konsep Negara hukum menjadikan Penulis selalu menyertakan uraian konsep Negara hukum dalam bukunya, apalagi menyangkut sistem ketatanegaraan di Indonesia. Termasuk dalam buku ini yang membahas persoalan penguatan fungsi legislasi di daerah melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yakni Badan Legislasi Daerah (BALEGDA). Dalam konsep Negara hukum dikenal adanya lembaga Legislatif sebagai salah satu pelaku kekuasaan, dan berdasarkan ketentuan Undang-Undang nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, artinya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian dari pelaku kekuasaan Legislatif namun pada tingkat daerah. Dengan posisi sebagai pelaku kekuasaan legislatif di daerah DPRD perlu menyesuaikan pula dalam menjalankan roda pemerintahan bersama Pemerintah Daerah dengan tetap mengacu dan melaksanakan konsep Negara Indonesia sebagai Negara Hukum.

## A. Negara Hukum *Rechtsstaat*

“Negara Indonesia adalah negara hukum”, secara konstitusional hal ini ditegaskan dalam pasal 1 ayat 3 perubahan ketiga UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945. Secara histori negara hukum (*Rechtsstaat*) adalah negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa sebagaimana kemudian dituangkan dalam penjelasan umum UUD 1945 sebelum perubahan<sup>36</sup>.

Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu *Rechtsstaat* yang diperkenalkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan *The Rule of Law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum<sup>37</sup>. Sebagai negara yang mendasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum.

Hans Kelsen dalam Buku *Teori Umum tentang Hukum dan Negara* menguraikan bahwa Negara adalah komunitas yang diciptakan oleh suatu tatanan hukum nasional (sebagai lawan dari tatanan hukum internasional). Negara sebagai Badan Hukum adalah suatu personifikasi dari komunitas ini atau personifikasi dari tatanan hukum nasional yang membentuk komunitas ini. Oleh sebab itu, dari sudut pandang hukum, persoalan Negara

---

36 Penjelasan UUD 1945 dalam proses perubahan UUD 1945 dihilangkan dengan memasukan hal-hal yang bersifat substansial ke dalam pasal-pasal

37 Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Konstitusi Press, Jakarta , Hal. 152

tampak sebagai persoalan tatanan hukum nasional<sup>38</sup>.

Dari uraian dari Hans Kelsen tersebut dapat dipahami bahwa ada perbedaan personifikasi terkait dengan peristilahan Negara, apakah sebagai suatu entitas masyarakat, atau suatu badan hukum.

Hans Kelsen dalam pandangannya bahwa “Negara itu merupakan kesatuan tata hukum atau *norm ordening* (*behoren ordening*) yaitu tata yang memberikan pedoman tingkah laku manusia apa yang seharusnya dijalankan, dan tidak dijalankan sehingga dengan demikian negara itu identik dengan hukum<sup>39</sup>.

Konsep negara hukum *Rechtsstaat* yang dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl mempunyai ciri-ciri<sup>40</sup> :

1. adanya perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
3. pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan;
4. Peradilan administrasi negara dalam perselisihan.

Prinsip-prinsip negara hukum senantiasa berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan Hak Asasi Manusia. Melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern yang melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara hukum. Pembatasan atas keleluasaan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum dalam UUD 1945. dalam penjelasan

---

38 Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nusamedia & Nuansa, Bandung, Hal. 261

39 Op Cit, Hal. 21

40 H. La Ode Husen, 2005, *Hubungan Fungsi Pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia*, CV. Utomo Bandung, Hal. 21.

UUD 1945 dinyatakan bahwa “ Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtstaat*)<sup>41</sup>.

Menurut paham klasik negara hukum mempunyai ciri-ciri sebagai berikut<sup>42</sup> :

1. ada UU sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya;
2. ada pembagian kekuasaan (*Machttschheidung*) yang secara khusus menjamin suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka;
3. ada pemencaran kekuasaan negara / Pemerintah (*speiding van de staatsmcht*);
4. ada jaminan terhadap hak asasi manusia;
5. ada jaminan persamaan dimuka hukum dan jaminan perlindungan hukum;
6. ada asas legalitas, pelaksanaan kekuasaan pemerintahan harus didasarkan pada hukum (undang-undang).

Paul Scholten dalam Azhari menyatakan paham Negara hukum dapat dilihat dengan membedakan tingkatan unsur-unsur Negara hukum tersebut. Unsur yang sangat penting dan utama disebut dengan unsur asas dan turunannya disebut dengan aspek. Namun unsur paham Negara hukum yang diutamakan adalah unsur asas yaitu<sup>43</sup>:

- a. Ada hak warga terhadap Negara yang mengandung dua aspek adalah:
  1. Hak individu pada prinsipnya berada diluar wewenang Negara;
  2. Pembatasan terhadap hak tersebut hanyalah dengan undang-undang, berupa peraturan yang berlaku umum,

---

41 Muhammad Fauzan, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajiann Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, Hal. 24

42 Bagir Manan, 1994, *Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, Hal. 35

43 Azhari, “*Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*”, 1995, Jakarta: UI Press, Hal. 39

- b. Adanya pemisahan kekuasaan, dengan mengikuti Montesquieu yang membagi tiga kekuasaan Negara yaitu, kekuasaan pembentukan undang-undang, kekuasaan melaksanakan undang-undang dan kekuasaan mengadili.

Dari beberapa pendapat mengenai negara hukum tersebut diatas belum ada kesamaan pendapat antara para sarjana, konsekuensinya di Eropa dikenal dua tipe pokok negara hukum yaitu<sup>44</sup>:

1. **Tipe Anglo Saxon** (Inggris, Irlandia, Amerika), yang berintikan *rule of law*.
2. **Tipe Eropa Kontinental** (Jerman, Belanda, Belgia, Skandinavia), yang berdasarkan pada *rechtsouvereiniteit* (kedaulatan hukum), yang berintikan *rechstaat* (negara hukum).

Termasuk Negara Indonesia belum secara tegas dari dua tipe tersebut lebih cenderung menganut yang mana, mengingat dalam realitas yang ada terdapat perpaduan kedua tipe tersebut, bahkan dari beberapa ahli ketatanegaraan Indonesia memiliki pendapat yang bervariasi tentang konsep Negara Hukum Indonesia. Akan Penulis sampaikan pendapat para ahli pada halaman berikutnya.

## **B. Negara Hukum *Rule of Law***

**Negara Anglo-Saxon** merupakan negara yang terletak di Eropa yang termasuk wilayah Britania Raya dan negara-negara lainnya di kepulauan Britania. Negara-negara Anglo-Saxon masih memakai putusan hakim terdahulu (Yurisprudensi) dapat dijadikan sebagai pedoman dalam menetapkan suatu hukum, beberapa negara yang tergolong negara Anglo-Saxon Seperti Britania Raya, Irlandia, Amerika Serikat, Inggris,

---

44 C.S.T.Kansil, 1997, "*Hukum Tata Negara Republik Indonesia*", Rineka Cipta, Jakarta, Hal.14

Australia, Selandia Baru, Afrika Selatan, Kanada bahkan diberberapa Negara ada yang menerapkan sistem hukum Anglo-Saxon campuran, misalnya Pakistan, India dan Nigeria yang menerapkan sebagian besar sistem hukum Anglo-Saxon, tetapi juga memberlakukan hukum adat dan hukum agama. Anglo Saxon merupakan negara yang memiliki budaya khas dan sejarah sosial budaya beda dengan negara-negara di daratan Eropa Barat lainnya yang lebih dikenal sebagai kontinental.

Menurut **A.V. Dicey** dari kalangan *Anglo Saxon*, sistem *rule of law* adalah *typisch* Inggris, dan ia menganggap hukum Inggris-lah yang terbaik oleh karena bersendikan “*rule of law*”. **A.V. Dicey** memberikan cirri-ciri dari negara hukum (*the rule of law*) sebagai berikut<sup>45</sup>:

- a. Supremasi hukum (*Supremacy of law*), dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum;
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum (*Equality before the law*), baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat;
- c. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh Undang-Undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

***Supremacy of law***, mengandung arti kekuasaan tertinggi dari hukum. baik rakyat (yang di perintah) maupun raja (yang memerintah), kedua-duanya tunduk kepada hukum; adapun yang berkuasa (berdaulat, supreme) ialah hukum. Dalam *Supremacy of law* hukum diberi kedudukan yang tertinggi; hukum berkuasa penuh atas negara dan rakyat. Konsekuensinya, negara tidak dapat dituntut apabila bersalah. “*The state can do no wrong*”. Yang dapat dituntut hanyalah manusianya, dalam hal ini negara tidak dapat diidentikan dengan pejabat negara; negara tidak dapat bersalah, yang mungkin hanyalah pejabat negara, dan dialah yang di hukum.

---

45 Fatkhuraham, Dian Aminudin, Sirajudin, 2004, “*memahami keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*” , , PT. Citra Aditya, Bandung, Hal.6

Sistem tipe negara hukum Anglo Saxon ini negara mempunyai *immunitet* kedaulatan, sehingga disana dikenal asas yang disebut *souvereiniteit immunitet* (kekebalan kedaulatan)<sup>46</sup>. Dalam sistem ini hukum tidak dapat diganggu. Satu-satunya badan yang dapat menyatakan suatu hukum tidak berlaku hanyalah *Supreme Court* (Mahkamah Agung di negara kita). Di Amerika Serikat, *Supreme Court* dapat membatalkan suatu produk Parlemen, jika menurut badan ini produk tersebut bertentangan dengan konstitusi.

*Equality before the law*, mengandung arti bersamaan kedudukan terhadap hukum. Tak ada hukum istimewa untuk seseorang. Namun di Prancis dan negara-negara kontinental lainnya ada. Jika negara atau alat-alat kekuasaannya tersangkut dalam suatu perkara, maka yang berlaku ialah hukum administrasi negara dan di adili oleh pengadilan administrasi<sup>47</sup>. Bagi negara-negara kontinental, undang-undang dasar yang primer, sedang hak-hak dasar diturunkan dari undang-undang dasar. Tetapi bagi Inggris, hak-hak dasar yang primer. Dalam paham ini semua orang baik pejabat pemerintah maupun masyarakat biasa adalah sama statusnya menurut pandangan hukum. Unsur ini merupakan hal yang baik sebab tidak ada diskriminasi subjek hukum dalam hukum. Hal ini merupakan pencerminan dari pendirian liberalisme, individualisme, *freedom of individu* yang meliputi : kebebasan berpikir dan sebagainya.

Profesor Utrecht membedakan antara Negara Hukum Formil atau Negara Hukum Klasik, dan Negara Hukum Materiel atau Negara Hukum Modern<sup>48</sup> :

“Negara Hukum Formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu

---

46 C.S.T.Kansil, 1997... *Op cit*, Hal. 88

47 *Ibid*, Hal. 14

48 Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, hal. 9.

Negara Hukum Materiel yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya *'Law in a Changing Society'* membedakan antara *'rule of law'* dalam arti formil yaitu dalam arti *'organized public power'*, dan *'rule of law'* dalam arti materiel yaitu *'the rule of just law'*. Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantif. Karena itu, di samping istilah *'the rule of law'* oleh Friedman juga dikembangkan istilah *'the rule of just law'* untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang *'the rule of law'* tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Kalaupun istilah yang digunakan tetap *'the rule of law'*, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah *'the rule of law'* yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang Negara Hukum di zaman sekarang.”

Brian Tamanaha, seperti dikutip oleh Marjanne Termoshuizen-Artz dalam Jurnal Hukum Jentera, membagi konsep *'rule of law'* dalam dua kategori, *"formal and substantive"*, Setiap kategori, yaitu *"rule of law"* dalam arti formal dan *"rule of law"* dalam arti substantif, masing-masing mempunyai tiga bentuk, sehingga konsep Negara Hukum atau *"Rule of Law"* itu sendiri menurutnya mempunyai 6 bentuk sebagai berikut<sup>49</sup>:

---

49 Brian Tamanaha (Cambridge University Press, 2004), lihat Marjanne Termoshuizen-Artz, "The Concept of Rule of Law", November 2004, Jurnal Hukum Jentera, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Jakarta, edisi 3-Tahun II, hal. 83-92.



1. *Rule by Law* (bukan *rule of law*), dimana hukum hanya difungsikan sebagai “*instrument of government action*”. Hukum hanya dipahami dan difungsikan sebagai alat kekuasaan belaka, tetapi derajat kepastian dan prediktabilitasnya sangat tinggi, serta sangat disukai oleh para penguasa sendiri, baik yang menguasai modal maupun yang menguasai proses-proses pengambilan keputusan politik.
2. *Formal Legality*, yang mencakup ciri-ciri yang bersifat (i) prinsip prospektivitas (*rule written in advance*) dan tidak boleh bersifat retroaktif, (ii) bersifat umum dalam arti berlaku untuk semua orang, (iii) jelas (*clear*), (iv) *public*, dan (v) *relative stabil*. Artinya, dalam bentuk yang ‘*formal legality*’ itu, diidealkan bahwa prediktabilitas hukum sangat diutamakan.
3. *Democracy and Legality*. Demokrasi yang dinamis diimbangi oleh hukum yang menjamin kepastian. Tetapi, menurut Brian Tamanaha, sebagai “*a procedural mode of legitimation*” demokrasi juga mengandung keterbatasan-keterbatasan yang serupa dengan “*formal legality*”. Seperti dalam “*formal legality*”, rezim demokrasi juga dapat menghasilkan hukum yang buruk dan tidak adil. Karena itu, dalam suatu sistem demokrasi yang berdasar atas hukum dalam arti formal atau *rule of law* dalam arti formal sekali pun, tetap dapat juga timbul ketidakpastian hukum. Jika nilai kepastian dan prediktabilitas itulah yang diutamakan, maka praktek demokrasi itu dapat saja dianggap menjadi lebih buruk daripada rezim otoriter yang lebih menjamin stabilitas dan kepastian.
4. “*Substantive Views*” yang menjamin “*Individual Rights*”.
5. *Rights of Dignity and/or Justice*.
6. *Social Welfare, substantive equality, welfare, preservation of community*.

### C. Negara Hukum Berdasarkan Kedaulatan Hukum (*rechtssoevereiniteit*)

Sistem tipe negara hukum menentukan, hukumlah yang berdaulat. Negara dipandang sebagai subjek hukum, dan apabila negara salah, maka ia dapat dituntut di muka pengadilan sebagaimana halnya dengan subjek hukum yang lain (manusia). Oleh karena negara Republik Indonesia pernah dijajah oleh Belanda dahulu, maka negara kita untuk sebagian besar mengikuti tipe kontinental dengan disana-sini mengambil unsur-unsur yang baik dari tipe negara hukum *Anglo Saxon*.

Kedua bentuk negara hukum ini adalah tipe pokok, yang diberbagai negara lain kemudian timbul variasi-variasi lain dari pengertian negara hukum. Dengan demikian, walaupun sama-sama menganut negara hukum, tetapi ternyata isi mengenai pengertian negara hukum itu tidak sama pada setiap negara di dunia.

Perlulah diketahui bahwa *rule of law* tidak sama dengan *paham negara hukum (rechtstaatgedachte)*<sup>50</sup>. *Rechtstaatgedachte* memuat *dua unsur* (di Prancis) atau *empat unsur* (di Jerman), yaitu :

1. Di Prancis : unsur *grondrechten* (hak-hak asasi) dan *scheiding van machten* (pemisahan kekuasaan);
2. Di Jerman : unsur *grondrechten*, *scheiding van machten*, *wetmatigheid van het bestuur* (pemerintahan berdasarkan hukum) dan *administrative rechtpraak* (peradilan tata usaha negara).

Muhammad Tahir Azhary<sup>51</sup>, dengan mengambil inspirasi dari sistem hukum Islam, mengajukan pandangan bahwa ciri-ciri nomokrasi atau Negara Hukum yang baik itu mengandung

---

50 C.S.T.Kansil, 1997... Op cit, Hal. 15

51 Muhammad Tahir Azhary, 1992, Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, Bulan Bintang, Jakarta, Hal. 64 dst.

9 (sembilan) prinsip, yaitu:

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
2. Prinsip musyawarah;
3. Prinsip keadilan;
4. Prinsip persamaan;
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
6. Prinsip peradilan yang bebas;
7. Prinsip perdamaian;
8. Prinsip kesejahteraan;
9. Prinsip ketaatan rakyat.

Menurut Arief Sidharta<sup>52</sup>, Scheltema, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:
  - a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
  - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
  - c. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum

---

52 B. Arief Sidharta, November 2004, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", dalam Jentera (Jurnal Hukum), "Rule of Law", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, Hal.124-125.

- mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
- d. Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
  - e. Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undangundangnya tidak ada atau tidak jelas;
  - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
3. Berlakunya Persamaan (*Similia Similius atau Equality before the Law*) Dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau memdiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.
4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
- a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
  - b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
  - c. Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
  - d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
  - e. Kebebasan berpendapat/ berkeyakinan dan

- menyatakan pendapat;
  - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
  - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
  - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
  - c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (doelmatig). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

#### **D. Negara Hukum di Indonesia**

Indonesia adalah negara yang dalam penyelenggaraan kekuasaan negara selalu didasarkan pada hukum, seperti yang tertuang dalam pasal 1 ayat 3 Perubahan ke tiga Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945, "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Ini berarti bahwa setiap menjalankan tugas dan wewenang pemegang kekuasaan harus berdasarkan hukum yang berlaku. Dalam negara hukum yang pokok adalah adanya pembatasan oleh hukum, dalam arti bahwa segala sikap, tingkah laku, dan perbuatan, baik yang dilakukan oleh para penguasa negara maupun oleh para warga negaranya berdasarkan hukum .

R. Djokosutono mengatakan, bahwa negara hukum menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah berdasarkan

pada kedaulatan hukum. Hukumlah yang berdaulat negara merupakan subjek hukum, dalam arti *rechstaat* (badan hukum publik). Karena negara itu dipandang sebagai subjek hukum, maka jika ia bersalah dapat dituntut di depan pengadilan karena perbuatan melanggar hukum<sup>53</sup>.

Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dikatakan bahwa “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*)”. Oleh karena itu negara tidak boleh melaksanakan aktivitasnya atas dasar kekuasaan belaka, tetapi harus berdasarkan hukum.

Penyelenggaraan sistem pemerintahan negara yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar sebelum amandemen<sup>54</sup> adalah:

1. Indonesia ialah negara berdasar atas hukum (*Rechsstaat*), artinya negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).
2. Sistem Konstitusionil, yang berarti Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).
3. Kekuasaan Negara yang tertinggi ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*die gezamie Staatsgewalt liegt allein bei der majelis*), ini berarti bahwa kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama “Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat indonesia (*vertretungsorgan des willens des Staatsvolkes*). majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden), Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan oleh

---

53 C.S.T. Kansil, 1997.....*Op cit*, Hal. 89

54 Penjelasan Undang-Undang Dasar tahun 1945 sebelum amandemen

Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah mandataris dari Majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan majelis, Presiden tidak “*neben*” akan tetapi “*untergeordnet*” kepada Majelis.

4. Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dibawahnya majelis, artinya dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi, dalam menjalankan pemerintahan negara kekuasaan dan tanggung jawab adalah ditangan presiden (*consentration of power and responsibility upon the president*).
5. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, artinya disampingnya presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk Undang-undang (*Gezetzgebung*) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (“*staatsbegrooting*”). Oleh karena itu presiden harus bekerjasama dengan Dewan. Artinya kedudukan presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan, ini berarti kedudukan presiden tidak tergantung daripada Dewan.
6. Menteri Negara adalah pembantu presiden; menteri tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan rakyat. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung daripada Presiden. Mereka adalah pembantu Presiden.
7. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas, artinya meskipun Kepala Negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan “diktator”, artinya kekuasaan tidak tak terbatas.

Ismail Suny dalam makalah beliau *mekanisme demokrasi pancasila* mengatakan, bahwa negara hukum Indonesia memuat unsur-unsur<sup>55</sup> :

1. Menjunjung tinggi hukum;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia serta remedi–remedi prosedural untuk mempertahankannya;
4. Dimungkinkan adanya peradilan administrasi.

Sri Soemantri lebih mempertegas lagi mengenai unsur-unsur yang terpenting dalam negara hukum yang dirinci menjadi 4 (empat) unsur, yaitu:

- a. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang–undangan;
- b. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- c. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
- b. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*Rechterlijke controle*).<sup>56</sup>

Jimly Assiddiqie mengemukakan ada dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum, kedua belas prinsip tersebut adalah<sup>57</sup> :

- a. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*);
- b. Persamaan dalam hukum (*Equality before the law*);
- c. Asas Legalitas (*Due Process of Law*);
- d. Pembatasan kekuasaan;
- e. Organ-organ pendukung yang Independen;
- f. Peradilan bebas dan tidak memihak;
- g. Peradilan Tata Usaha Negara;
- h. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*);
- i. Perlindungan Hak Asasi Manusia;

---

55 C.S.T.Kansil, 1997... *Op cit*, Hal. 90

56 Sri Soemantri, 1992 “*Bunga Rampai Hukum Tata Negara*”, Bandung, hlm. 10.

57 Jimly Asshiddiqie, Loc.it



- j. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*);
- k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechtstaat*);
- l. Transparansi dan kontrol sosial.

Kedua belas pilar yang menyangga berdirinya negara Hukum Indonesia oleh Prof. Jimly Assiddiqie diuraikan secara singkat sebagai berikut:

### 1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)

Adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang '*supreme*'. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidential yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai '*kepala negara*'. Itu sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidential, tidak dikenal adanya perbedaan antara kepala Negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

Indonesia sebagai Negara yang menganut sistem presidential semakin dipertegas dengan adanya lembaga Mahkamah Konstitusi RI yang diberi kewenangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi RI, dimana Mahkamah Konstitusi diberi wewenang untuk memutus dan memeriksa pendapat DPR terhadap dugaan

pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden, hal itu menunjukkan bahwa secara politis Presiden tidak dapat dijatuhkan (dimakzulkan) secara semena-mena ditengah periode dengan cara-cara politis, harus ada tahapan hukum yang harus dilalui manakala akan melakukan pemberhentian seorang Presiden apabila dianggap telah melakukan pelanggaran terhadap Konstitusi. Penulis menilai bahwa Proses di Mahkamah Konstitusi adalah sebagai salah bentuk kepastian hukum bahwa Sistem Presidential tetap harus dikokohkan, dan secara konstitusi dianut oleh Negara Indonesia.

## 2. Persamaan dalam hukum (*Equality before the law*)<sup>58</sup>

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakantindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan '*affirmative actions*' guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui '*affirmative actions*' yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adapt tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya, adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.

---

58 Dalam konstitusi kita persamaan dalam hukum tertuang dalam pasal 27 ayat 1 yang menyatakan bahwa "*segala warga negara bersamaan kedudukannya*

### 3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)

Segala tindakan pemerintah harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedure*. Agar hal ini tidak menjadikan birokrasi terlalu kaku, maka diakui pula prinsip *freies Ermessen* yang memungkinkan para pejabat administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *beleid regels* atau *policy-rule* yang berlaku internal dalam rangka menjalankan tugas yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

Istilah *freies Ermessen* secara khusus digunakan di bidang Pemerintahan, sehingga *freies Ermessen* (*diskresioner*) diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi Negara untuk melakukan tindakan tanpa terikat sepenuhnya pada undang-undang<sup>59</sup>.

Meskipun terdapat peluang melaksanakan tugas pemerintahan secara bebass tanpa terikat sepenuhnya pada undang-undang, namun dalam kerangka Negara hukum harus dipahami bahwa unsure-unsur *freies Ermessen* dalam Negara adalah sebagai berikut<sup>60</sup>:

1. ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
2. merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi Negara;
3. sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
4. sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;

---

*dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.*

59 Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo, Hal. 177

60 *Ibid* Hal. 178

5. sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba.

#### 4. Pembatasan kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Pembatasan kekuasaan ini adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan mengembangkan mekanisme *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan.

Syahda Guruh L.S menyebutkan secara teoritis kekuasaan dapat dibagi dengan dua cara yaitu sebagai berikut:

1. Secara Vertikal yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya, maksudnya ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintah.
2. Secara Horizontal yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal dengan trias politika atau pembagian kekuasaan (*devition of power*)<sup>61</sup>

#### 5. Organ-organ pendukung yang Independen

Sebagai upaya pembatasan kekuasaan, saat ini berkembang pula adanya pengaturan lembaga pendukung yang bersifat independen, seperti bank sentral, organisasi tentara, kepolisian, dan kejaksaan. Selain itu ada juga lembaga-lembaga baru seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, Ombudsman, Komisi Penyiaran Indonesia, dan lain-

---

61 Syahda Guruh. L.S. 2000, "*Menimbang Otonomi Vs Federal*". Jakarta; Remaja Rosda Jakarta. Hal. 68.

lain. Independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi agar tidak dapat disalahgunakan oleh pemerintah.

## **6. Peradilan bebas dan tidak memihak**

Peradilan bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*) mutlak keberadaannya dalam negara hukum. Hakim tidak boleh memihak kecuali kepada kebenaran dan keadilan, serta tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun baik oleh kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin kebenaran dan keadilan, tidak diperkenankan adanya intervensi terhadap putusan pengadilan. Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan. Namun demikian, dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaan perkara oleh hakim juga harus bersifat terbuka, dan dalam menentukan penilaian dan menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Hakim tidak hanya bertindak sebagai ‘mulut’ undang-undang atau peraturan perundang-undangan, melainkan juga ‘mulut’ keadilan yang menyuarakan perasaan keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

Menurut penulis Saat ini Peradilan yang bebas dan tidak memihak sangat memprihatinkan, masyarakat seringkali dibuat tidak percaya lagi dengan lembaga pengadilan, hal itu dikarenakan banyaknya hakim-hakim nakal yang lebih mementingkan kepentingan pihak-pihak yang memiliki uang daripada mementingkan supremasi hukum. Hal itu sangat ironis sekali disaat negara sudah memproklamirkan diri sebagai negara hukum bahkan sudah termuat dalam konstitusi negara.

## 7. Peradilan Tata Usaha Negara

Meskipun peradilan tata usaha negara adalah bagian dari peradilan secara luas yang harus bebas dan tidak memihak, namun keberadaannya perlu disebutkan secara khusus. Dalam setiap negara hukum harus terbuka kesempatan bagi warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi yang menjadi kompetensi peradilan tata usaha negara. Keberadaan peradilan ini menjamin hak-hak warga negara yang dilanggar oleh keputusan-keputusan pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa. Keberadaan peradilan tata usaha negara harus diikuti dengan jaminan bahwa keputusan pengadilan tersebut ditaati oleh pejabat administrasi negara.

Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan perubahannya dengan Undang-undang nomor 9 tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan terakhir dengan Undang-undang nomor 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

## 8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)

Di samping peradilan tata usaha negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsi gagasan pembentukan mahkamah konstitusi sebagai upaya memperkuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan untuk menjamin demokrasi. Misal, Mahkamah ini diberi fungsi melakukan pengujian atas konstitusionalitas undang-undang dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga-lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisahkan.

Salah satu substansi penting dalam perubahan Undang-

undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai suatu lembaga Negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi, dan juga menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan keberadaan lembaga Mahkamah Konstitusi ini juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi<sup>62</sup>.

Lembaga Mahkamah Konstitusi diatur dalam Undang-undang nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dengan perubahannya yakni Undang-undang nomor 8 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

## **9. Perlindungan Hak Asasi Manusia**

Adanya perlindungan konstitusional terhadap HAM dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Terbentuknya negara dan penyelenggaraan kekuasaan negara tidak boleh mengurangi arti dan makna kebebasan dasar dan HAM. Maka jika suatu negara hak asasi manusia terabaikan atau pelanggaran HAM tidak dapat diatasi secara adil, negara ini tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.

Indonesia sebagai Negara yang dalam konstitusinya menyatakan diri sebagai Negara hukum, hal itu ditunjukkan dengan telah diaturnya HAM dalam konstitusinya yakni dalam BAB IX ketentuan pasal 28 A s/d 28 J yang secara

---

62 Penjelasan Atas Undang – Undang Republik Indonesia No. 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

khusus mengatur Hak Asasi Manusia bagi warga negaranya. Serta adanya Pengadilan Hak Asasi Manusia sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Peradilan HAM.

## **10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)**

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan / atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.

## **11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechtstaat*)**

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara hukum maupun gagasan negara demokrasi dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Dalam konteks Indonesia, gagasan negara hukum yang demokratis adalah untuk tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945.

tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah



Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara Hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan bernegara Indonesia itu. Dengan demikian, pembangunan negara Indonesia tidak terjebak menjadi sekedar '*rule-driven*', melainkan '*mission driven*', yang didasarkan atas aturan hukum.

## 12. Transparansi dan kontrol sosial

Adanya transparansi dan kontrol sosial terhadap setiap proses pembuatan dan penegakkan hukum sehingga dapat memperbaiki kelemahan mekanisme kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan. Partisipasi secara langsung sangat dibutuhkan karena mekanisme perwakilan diparlemen tidak selalu dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Ini adalah bentuk *representation in ideas* yang tidak selalu *inherent* dalam *representation in presence*.

Disamping kedua belas pilar tersebut Jimly Assiddiqie dalam ceramah umumnya di Universitas Jayabaya menambahkan satu pilar lagi dalam menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) yakni Ber Ketuhanan Yang Maha Esa. Jimly Assiddiqie mengemukakan bahwa<sup>63</sup>:

“Khusus mengenai cita Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan kita tidak dapat dilepaskan pula dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama Pancasila. Karena itu, di samping ke-12 ciri atau unsur yang terkandung dalam gagasan Negara Hukum Modern seperti tersebut di atas, unsur ciri

---

63 Materi Ceramah Umum Jimly Assiddiqie dalam rangka Pelantikan Dewan Pimpinan Pusat Ikatan Alumni Universitas Jayabaya, di Jakarta, Sabtu, 23 Januari 2010, Hal. 15

yang ketiga belas adalah bahwa Negara Hukum Indonesia itu menjunjung tinggi nilai-nilai ke-Maha Esaan dan ke-Maha Kuasa-an Tuhan. Artinya, diakuinya prinsip supremasi hukum tidak mengabaikan keyakinan mengenai ke-Maha Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa yang diyakini sebagai sila pertama dan utama dalam Pancasila. Karena itu, pengakuan segenap bangsa Indonesia mengenai kekuasaan tertinggi yang terdapat dalam hukum konstitusi disatu segi tidak boleh bertentangan dengan keyakinan segenap warga bangsa mengenai prinsip dan nilai-nilai ke-Maha-Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa itu, dan di pihak lain pengakuan akan prinsip supremasi hukum itu juga merupakan pengejawantahan atau ekspresi kesadaran rasional kenegaraan atas keyakinan pada Tuhan Yang Maha Esa yang menyebabkan setiap manusia Indonesia hanya memutlakkan Yang Esa dan menisbikan kehidupan antar sesama warga yang bersifat egaliter dan menjamin persamaan dan penghormatan atas kemajemukan dalam kehidupan bersama dalam wadah Negara Pancasila.”

Menurut Penulis ketiga belas pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum yang dikemukakan oleh Jimly Assiddiqie tersebut akan sulit untuk terwujud semua, diperlukan semua elemen untuk memenuhi semua pilar-pilar tersebut, sebab dalam kenyataan yang ada banyak permasalahan yang muncul dalam pilar-pilar tersebut yang sampai sekarang masih perlu dibenahi. Sistem peradilan yang bebas dan tidak memihak masih sangat jauh dari harapan masyarakat. Seringkali Hakim pemeriksa perkara lebih mementingkan pihak yang memiliki kekuasaan dan memiliki dana yang besar.

Permasalahan pengakuan dan jaminan Hak Asasi Manusia juga masih bermasalah, pengakuan dan jaminan Hak Asasi Manusia warga negara masih sangat lemah, meskipun pengakuan dan jaminan Hak Asasi Manusia warga negara sudah tercantum

dalam konstitusi negara<sup>64</sup>.

Apabila dihubungkan dengan negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945, dapat di temukan unsur-unsur negara hukum, yaitu:

- a. Adanya pengakuan dan jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara;
- b. Adanya pembagian kekuasaan;
- c. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus selalu berdasar atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
- d. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam melaksanakan kekuasaannya bersifat merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah maupun kekuasaan lainnya.

Dalam sistem konstitusi Negara, cita Negara Hukum itu menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide Negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam Penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide '*rechtsstaat*', bukan '*machtsstaat*'. Dalam Konstitusi RIS Tahun 1949, ide negara hukum itu bahkan tegas dicantumkan. Demikian pula dalam UUDS Tahun 1950, kembali rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum dicantumkan dengan tegas. Oleh karena itu, dalam Perubahan Ketiga tahun 2001 terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai ini kembali dicantumkan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: "Negara Indonesia adalah Negara Hukum".

---

64 Pengaturan Hak Asasi Manusia di dalam UUD NKRI 1945 terdapat dalam pasal 28 A sampai dengan Pasal 28 J



## SISTEM PEMISAHAN KEKUASAAN DAN PERWAKILAN

Sistem pemisahan kekuasaan dalam konsep Negara Hukum yang dianut oleh Negara Eropa Kontinental yang dikenal sebagai *rechtstaat* merupakan suatu unsur yang wajib ada, Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*) sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pengertian sekaligus pemaknaan yang luas dan menyeluruh terhadap sendi-sendi kehidupan ketatanegaraan khususnya pemerintahan negara di negeri ini. Dimana setiap penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus dan wajib mematuhi rambu-rambu atau aturan main (*rule of game*) yang ditentukan oleh konstitusi. Dalam sistem konstitusi Negara kita, cita Negara Hukum itu menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide Negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam Penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide '*rechtsstaat*', bukan '*machtsstaat*'.

Keseimbangan dalam menjalankan sistem pemerintahan baik dipusat maupun daerah akan terjadi apabila ada Sistem

pemisahan kekuasaan, pemisahan kekuasaan yang ada di Indonesia terbagi menjadi tiga (3) bidang kekuasaan, yakni kekuasaan Legislatif, kekuasaan Eksekutif dan kekuasaan Yudikatif.

Dari ketiga pemisahan kekuasaan tersebut diatas, hanya Sistem Kekuasaan Legislatif yang menggunakan sistem keterwakilan melalui sistem Pemilihan Umum (PEMILU), di Indonesia keterwakilan dalam pemisahan kekuasaan direpresentasikan melalui lembaga perwakilan, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang telah dikuatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah beserta perubahannya terakhir dengan Undang-undang nomor 13 tahun 2019 tentang Perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Konsep pembagian kekuasaan sangat diperlukan dalam konsep negara hukum, pemisahan kekuasaan diperlukan agar kekuasaan yang diberikan oleh rakyat tidak disalah gunakan dan pembatasan kekuasaan adalah sebagai salah satu cara untuk menghindari kekuasaan yang korup. Dalam negara hukum yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat seperti Negara Kesatuan Republik Indonesia, adanya lembaga perwakilan merupakan sebuah keniscayaan. Berdasarkan teori yang berlaku rakyatlah yang berdaulat, rakyatlah yang memiliki suatu kehendak. Pemisahan dan pembatasan kekuasaan tersebut diwujudkan dalam sebuah lembaga perwakilan yang memiliki fungsi salah satunya adalah melakukan pengawasan terhadap pemerintah agar dalam menjalankan sistem pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adanya lembaga

perwakilan di daerah juga mengindikasikan bahwa pemisahan kekuasaan di daerah juga perlu, dengan demikian diharapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, hal ini juga sesuai dengan unsur dari negara hukum yakni pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan juga untuk mencegah kekuasaan di daerah yang korup, keberadaan lembaga perwakilan di daerah merupakan perwujudan demokratisasi di daerah.

## A. Teori Pemisahan Kekuasaan

Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 (pasca amandemen menjadi Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia - UUD NKRI 1945), menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas, antara cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, yang diwujudkan dalam pelebagaan organ-organ negara yang sederajat sekaligus saling mengontrol dan mengimbangi satu sama lain (*checks and balances*). Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan di pisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*)<sup>65</sup>.

Masalah pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) berkaitan erat dengan pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Pada umumnya doktrin pemisahan kekuasaan berasal dari tulisan John Locke yang berjudul "*Second Treaties of Civil Government* (1690) yang berpendapat bahwa kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri

---

65 Team KRHN, 2005, "*Lembaga Negara Dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara* " kata pengantar Jimly Asshiddiqie, KRHN, Jakarta, Hal xi

oleh mereka yang menerapkannya, yang menurut John Locke<sup>66</sup> memisahkan kekuasaan itu mejadi 3 (tiga) cabang kekuasaan, yaitu :

1. Kekuasaan membentuk undang-undang (*legislatif*).
2. Kekuasaan melaksanakan undang-undang (*eksekutif*), yang didalamnya meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang.
3. Kekuasaan *federatif*, adalah kekuasaan yang meliputi semua kekuasaan yang tidak termasuk dalam kekuasaan eksekutif dan legislatif, yang meliputi hubungan luar negeri.

Pemisahan kekuasaan dalam arti materil tidak terdapat dan tidak pernah di laksanakan di Indonesia, yang ada adalah pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Hal ini menunjukkan bahwa di Indonesia terdapat pembagian kekuasaan dengan tidak menekankan pada pemisahannya. Soepomo telah secara tegas menolak teori *trias politica* dimasukkan dalam UUD dengan pernyataannya “dalam rancangan UUD ini kita memang tidak memakai sistem yang membedakan prinsipil 3 badan itu”<sup>67</sup>.

Salah satu cara untuk menjaga agar kekuasaan yang diberikan oleh rakyat tidak disalah gunakan adalah dengan melakukan pemisahan kekuasaan. Gagasan pemisahan kekuasaan telah muncul dalam karya Aristoteles dalam buku “*Politics*”. Kekuasaan suatu Negara dibagi menjadi tiga bagian ,yaitu; pertama, kekuasaan mengadakan peraturan – peraturan dalam garis besar, yang memuat prinsip – prinsip yang harus ditaati wargan negara, yang disebut kekuasaan legislatif. Kedua, kekuasaan untuk melaksanakan prinsip – prinsip itu yang disebut

---

66 Mulyosudarmo, seperti yang dikutip oleh Abdul Latif, 2007 *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, Hal. 32.

67 Ismail Suny, “Upaya Mewujudkan Demokrasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Proklamasi 17 Agustus 1945. (Lampung; Makalah disampaikan pada Seminar Hukum dalam Konstek Perubahan UUD 1945, Kerja Sama BP-MPR dengan Fakultas Hukum UI). 24-26 Maret 2000. Hal. 8-10.



dengan kekuasaan eksekutif. Ketiga, adalah kekuasaan untuk menyatakan apakah anggota masyarakat bertingkah laku sesuai dengan peraturan legislatif dan apakah kekuasaan eksekutif dalam melaksanakan peraturan – peraturan legislatif tidak menyimpang dari prinsip – prinsip di dalamnya. Kekuasaan ini disebut dengan kekuasaan yudikatif<sup>68</sup>.

Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *legal state* atau *state based on the rule of law*, dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtsstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Meskipun kedua istilah *rechtsstaat* dan *rule of law* itu memiliki latar belakang sejarah dan pengertian yang berbeda, tetapi sama-sama mengandung ide pembatasan kekuasaan<sup>69</sup>. Menurut Montesquieu, dalam bukunya “*L’Esprit des lois*” yang mengikuti jalan pikiran John Locke, membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang, yaitu:

- a. kekuasaan *Legislatif* sebagai pembuat undang-undang;
- b. kekuasaan *Eksekutif* yang melaksanakan; dan
- c. kekuasaan untuk menghakimi atau *yudikatif*.

Dari klasifikasi Montesquieu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the Legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudisial (*the judicial function*)<sup>70</sup>. Dari tiga fungsi tersebut cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Oleh karena itu, yang biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Dengan adanya pembatasan kekuasaan

68 Wirjono Prodjodikoro, 1981, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, cetakan ke-2, Bandung PT.Eresco Jakarta, Hal. 64

69 Jimly Asshiddiqie, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, Hal.281

70 *Ibid* Hal. 283

negara tersebut maka konsep negara hukum akan terwujud suatu keseimbangan kekuasaan dan pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk mencegah kesewenang-wenangan<sup>71</sup>.

Tujuan dari pemisahan kekuasaan ini tidak lain adalah untuk membatasi kekuasaan agar tidak sewenang-wenang dan berujung pada kekuasaan yang korup bahkan tirani.. Hal ini ditegaskan oleh Montesquieu dalam bukunya *Esprit des Lois* yang diterbitkan tahun 1748, yaitu : “bahwa ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan, sebab terdapat bahaya bahwa Raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tirani dan melaksanakannya dengan cara yang tiran<sup>72</sup>, Pendapat Montesquieu ini didukung oleh Black Stone dalam karyanya yang berjudul *Commentaries on the Laws of England* pada tahun 1765 yang menyatakan bahwa “apabila hak untuk membuat dan melaksanakan undang-undang diberikan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan publik”<sup>73</sup>

Teori pemisahan kekuasaan juga dikemukakan oleh Jhon Locke dalam *Two Treaties of Government*. Menurut Jhon Locke, kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang berhak mengarahkan kekuatan persekutuan yang akan digunakan untuk kelestarian masyarakat dan para anggotanya. Lembaga ini tidak perlu senantiasa ada. Hukum dapat dibuat dalam waktu singkat dan kemudian bubar. Jika lembaga ini selalu ada, akan cenderung untuk mendapatkan kekuasaan<sup>74</sup>.

---

71 H. La Ode Husen, 2005, *Hubungan Fungsi Pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia*, CV. Utomo Bandung, Hal. 81.

72 C.F. Strong, 2004, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusa Dunia, Bandung, Hal. 330.

73 *Ibid*, Hal. 331

74 Dari Jhon Locke. “*two treaties of government*”, 1960, dikutip oleh Deliar Noer, 1997, *Pemikiran Politik Di Negari Barat*, Edisi Revisi, cetakan II, Mizan , Bandung:, Hal 131

Salah satu cabang dalam pemisahan kekuasaan adalah lembaga legislatif yang merupakan lembaga perwakilan, yang dapat memperkuat sistem kelembagaan perwakilan.

Meskipun Hans Kelsen dalam Bukunya Teori Umum Tentang Hukum dan Negara memberikan pandangannya tentang fungsi legislatif tidak selalu melekat pada kekuasaan Legislatif, sebagian besar konstitusi yang dianggap mengandung prinsip pemisahan kekuasaan memberi wewenang kepada pimpinan departemen pemerintah untuk membuat norma-norma umum menggantikan organ legislatif, tanpa suatu wewenang khusus yang berasal dari organ ini dalam bentuk suatu “undang-undang pemberian wewenang” yang disebut *ermachtigungsgesetz*, bila terdapat keadaan – keadaan khusus seperti perang, pemberontakan, atau krisis ekonomi. Disamping organ legislatif biasa, konstitusi semacam ini menyetujui suatu organ legislatif luar biasa, hanya tidak diberi sebutan “legislatif”<sup>75</sup>.

## **B. Pemisahan Kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma tentang konsep pemisahan kekuasaan. Pergeseran tersebut berkaitan pula dengan doktrin pembagian kekuasaan versus pemisahan kekuasaan. Yang dulunya dianut pembagian kekuasaan secara vertical (*vertical distribution of power*), sekarang dianut pemisahan kekuasaan secara horizontal (*horizontal sparation of power*)<sup>76</sup>.

Agar tidak terjebak dalam dikotomi pemisahan kekuasaan

---

<sup>75</sup> Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum & Negara*, Nusamedia & Nuansa, Bandung, Hal. 384

<sup>76</sup> Jimly Assiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Hal. 45-46

dan pembagian kekuasaan, maka akan sangat tepat kalau mempergunakan istilah yang dipergunakan oleh Arthur Mass mengenai *division of power*. Arthur Mass menggunakan istilah pembagian kekuasaan (*division of power*) yang terdiri dari *capital division of power* untuk pengertian yang bersifat horizontal dan *territorial division of power* untuk pengertian yang bersifat vertikal<sup>77</sup>. *capital division of power*, yaitu pembagian antar lembaga-lembaga negara di tingkat pusat, sedangkan *territorial division of power*, dipergunakan untuk pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, yaitu hubungan antara pemerintah di tingkat pusat dengan pemerintahan di tingkat daerah.

Pembagian kekuasaan secara vertikal dalam Negara kesatuan (*unitaris*) dalam kepustakaan Hukum Tata Negara lebih dikenal sebagai “*desentralisasi territorial*” (*terrtoriale decentralisatie*). Desentralisasi diartikan penyerahan tugas atau wewenang kepada pemerintah tingkat bawah (*decentralisatie overdrcht van taken of bevoegdheden naar lagere overheden*)<sup>78</sup>.

Menurut Faisal Akbar Nasution, pembagian kekuasaan secara vertikal dan horizontal sebagai berikut:

”Pembagian kekuasaan secara vertikal yang dibangun pemerintah pusat pada setiap daerah, bertujuan untuk menyederhanakan administrasi pemerintahan dalam rangka melayani kepentingan publik dari setiap warga masyarakat yang berdiam di daerah daerah. Dalam hal ini para petugas atau pejabat administrasi yang menjalankan tugas kedekonsentrasian ini tidak memiliki kewenangan yang mandiri seperti aparat pemerintah daerah yang memiliki otonomi, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai bagian dari administrasi pemerintah pusat. Kewenangan yang ada padanya ada merupakan

---

77 Jimly Assiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Hal. 24-25

78 Philips M. Hadjon, “*Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah*” (Malang; Makalah, Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Unibraw.2001), Hal. 3

kewenangan yang sifatnya melaksanakan tugas dalam ruang lingkup kewenangan yang pada pejabat otoritas pemegang kekuasaan pemerintah pusat. dan Pembagian kekuasaan secara horizontal dipandang dari segi politik, dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang akhirnya dapat menimbulkan tirani. Pandangan ini dapat dibenarkan bila diingat dalam sejarah kekuasaan yang pernah ada dalam dunia ini, dimana kekuasaan yang berada pada satu orang atau satu pihak saja telah menimbulkan kecenderungan pihak yang berkuasa menjalankan kekuasaannya bersikap otoriter dan semena-mena, yang menyebabkan timbulnya penderitaan dikalangan rakyat yang diperintah. Untuk menghindari terjadinya penumpukan kekuasaan pada satu pusat kekuasaan saja, kiranya kekuasaan ini dapat dibagi berdasarkan pembagian kekuasaan secara horizontal (antara lembaga-lembaga negara tingkat pusat) dan pembagian kekuasaan secara vertikal yakni diantara tingkatan pemerintahan yang ada dari pemerintahan pusat kepada bagian dari pemerintahan yang menjadi bagian dari negara (pemerintahan lokal) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”<sup>79</sup>.

Amandemen kedua Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan

---

<sup>79</sup> Faisal Akbar Nasution, 2009, "*Pemerintahan Daerah dan Sumber-Sumber Pendapatan Daerah*", PT. Sofmedia. Jakarta, Hal. 49-50.

- kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
  5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
  6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Karenanya Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah untuk mengatur pelaksanaan otonomi daerah dengan menerbitkan peraturan perundang-undangan, sehingga pemerintahan daerah bisa dan mampu mengatur rumah tangganya sendiri dan dapat mengatur dan melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diberikan kepada pemerintahan daerah. Dengan pemberian otonomi daerah, pemerintahan daerah mendapat kekuasaan dan wewenang yang penuh membentuk peraturan daerah bersama Dewan Perwakilan Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah yang sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, yang dapat memberi dampak yang besar terjadi perubahan pola hubungan pusat dan daerah yang selama ini berlaku sistem sentralisasi berubah menjadi desentralisasi dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian pada tahun 2014 digantikan dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.

Pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, bahwa negara

mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang di atur dengan Undang-undang. Perkataan khusus memiliki cakupan yang luas<sup>80</sup>. Keputusan politik untuk memberikan otonomi yang lebih luas kepada daerah telah memberikan perubahan yang signifikan terhadap sistem pemerintahan Indonesia pada umumnya dan khususnya Pemerintahan Daerah. Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan beberapa perubahannya, telah memberikan kewenangan yang luas kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga praktek sentralisasi pemerintahan yang telah berjalan bertahun-tahun berubah kearah desentralisasi.

Ketentuan pasal 9 ayat (1) Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membedakan urusan pemerintahan, baik dipusat maupun di provinsi dan Kabupaten/Kota, menurut pasal 9 ayat 1 Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan

---

80 Bagir Manan, 2001, “ *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*”, Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Hal. 15

### C. Teori Perwakilan.

Di setiap negara dan setiap pemerintahan yang modern pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara rakyat sering dianggap hulu sekaligus muaranya. Rakyatlah titik sentralnya, dan rakyat disuatu negara adalah pemegang kedaulatan. Manakala kata kedaulatan itu diartikan sebagai “kekuasaan yang tertinggi yang menentukan segala kekuasaan yang ada, atau sering diucapkan orang rakyatlah sumber kekuasaan itu., maka pertanyaan yang muncul adalah kapan kekuasaan yang tertinggi itu dapat dilihat dan bagaimana caranya rakyat melaksanakan kekuasaan tersebut.

Jawaban atas pertanyaan tersebut hanya dapat diberikan setelah mengetahui hubungan orang seorang dengan masyarakat. Kalau kita mencoba untuk melihat kembali pada masa yang lalu, dan memperhatikan sekarang ini tentang hal tersebut, maka kesimpulan yang dapat ditarik adalah tidak mungkin rakyat memerintah dirinya. Pada masyarakat yang bagaimanapun sifatnya, mulai yang sederhana sampai yang modern, akan terdapat dua pihak, yaitu pihak yang memerintah dan yang diperintah, pihak pertama yang memerintah selalu berjumlah kecil, dan yang berjumlah banyak adalah pihak yang diperintah.

Saat ini, dan pada masa yang akan datang, seperti juga pada masa yang lalu, sekelompok kecil orang tersebut adalah mereka yang mempunyai kelebihan dibandingkan dengan banyak orang. Kelebihan itu pada dewasa ini, mungkin karena faktor pendidikan, dimana mereka itu mempunyai pendidikan yang lebih tinggi dibandingkan banyak orang atau karena faktor pekerjaan, dimana mereka itu mempunyai pekerjaan yang lebih baik dibandingkan dengan banyak orang. Dalam proses bernegara sekelompok kecil tersebut adalah wakil-wakil rakyat yang dalam perjalanannya menjadi lembaga perwakilan seperti yang dikenal seperti sekarang ini. Namun timbulnya lembaga perwakilan ini atau dengan sebutan yang bermacam-macam



seperti “parlemen” Legislatif”, “Dewan Perwakilan Rakyat atau apapun sebutannya , ternyata lahirnya bukan karena sistem demokrasi itu sendiri, melainkan karena kelicikan sistem feodal, seperti dikatakan oleh A.F Pollard dalam bukunya yang berjudul “*The Evolution of Parliament*” yang menyatakan “*Representation was not the offspring of democratic theory, but an incident of the feudal system*”<sup>81</sup>.

Dengan semakin berhasilnya perjuangan untuk mendapatkan jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, maka pada akhirnya , rakyat tidak lagi dianggap sebagai obyek penguasa, tetapi sudah diakui sebagai subyek dalam proses bernegara. Pengakuan rakyat sebagai pemegang kedaulatan kemudian ditempatkan dalam konstitusi.

Walaupun diakui secara konstitusional bahwa rakyatlah yang berdaulat, tetapi sekaligus disadari bahwa rakyat tidak mungkin melaksanakan sendiri kedaulatannya, seperti dikatakan oleh Mohammad Hatta : “Kedaulatan rakyat adalah kekuasaan yang dijalankan oleh rakyat atau atas nama rakyat di atas dasar permusyawaratan”<sup>82</sup>. Ketidak mampuan rakyat melaksanakan sendiri kedaulatannya tidak hanya karena jumlahnya yang relatif banyak dan tersebar di wilayah yang relatif cukup luas, juga karena tingkat kehidupan yang semakin kompleks<sup>83</sup>. Kehidupan yang semakin kompleks itu melahirkan spesialisasi yang pada gilirannya menuju profesionalisme. Akibatnya orang tidak akan lagi mampu mengerjakan beberapa jenis pekerjaan yang sifatnya berbeda pada waktu yang relatif sama. Orang sudah terbiasa berpendapat, urusan-urusan yang ia pandang bukan bidangnya akan diserahkan pada orang lain untuk mengerjakannya.

---

81 Bintan R. Saragih, 1987, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, Hal. 79.

82 Mohammad Hatta, 1980, *Kedaulatan Rakyat*, Usaha Nasional, Surabaya, Hal.11.

83 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1997, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Liberty, Jakarta, Hal. 132

#### D. Fungsi Lembaga Perwakilan.

Lembaga perwakilan yang biasa disebut legislatif ataupun parlemen, pada umumnya mempunyai 3 (tiga) fungsi, yaitu:

- a. Fungsi pengaturan (*legislasi*);
- b. Fungsi pengawasan (*control*);
- c. Fungsi perwakilan (*representasi*)<sup>84</sup>

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat, kegiatan bernegara, pertama-tama untuk mengatur kehidupan bersama. Karena itu kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau legislatif.

Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu :

1. pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara;
2. pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan
3. pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.

Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut yang disebut dengan “undang-undang”, hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari rakyat itu sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Oleh karenanya, yang biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Fungsi pengaturan ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat rakyat dengan norma-norma hukum yang mengikat dan

---

84 Jimly Assiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara jilid II*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Hal. 32

membatasi, sehingga kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum dimaksud. Sebab, cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat, maka pengaturan yang paling tinggi di bawah Undang-Undang Dasar haruslah dibuat dan ditetapkan oleh parlemen.

Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan rakyat, dan dapat membebani harta kekayaan rakyat serta pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara perlu dikontrol dengan sebaik-baiknya oleh rakyat sendiri. Jika pengaturan mengenai ketiga hal itu tidak dikontrol sendiri oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen, maka kekuasaan di tangan pemerintah dapat terjerumus ke dalam kecenderungan alamiahnya sendiri untuk menjadi sewenang-wenang.

Sedangkan fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentu tidak bermakna sama sekali.

## **E. Sistem Perwakilan**

Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi itu, dikenal adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktekkan di berbagai negara demokrasi, yaitu :

- a. Sistem perwakilan politik (*political representative*);
- b. Sistem perwakilan territorial (*territorial representative*);
- c. Sistem perwakilan fungsional (*functional representative*).<sup>85</sup>

Apabila seseorang duduk dalam lembaga perwakilan melalui pemilihan umum, maka perwakilannya disebut

---

<sup>85</sup> Ibid Hal. 40

perwakilan politik (political representation). Apapun tugasnya dalam masyarakat, kalau yang bersangkutan menjadi anggota lembaga perwakilan melalui pemilihan umum tetap disebut perwakilan politik. Umumnya perwakilan semacam ini punya kelemahan karena yang terpilih biasanya adalah orang yang populer karena reputasi politiknya, tetapi belum tentu menguasai bidang-bidang teknis pemerintahan, perundang-undangan, ekonomi dan lain-lainnya, sedangkan para ahli sulit terpilih melalui perwakilan politik ini, apalagi kalau pemilihan umumnya memakai sistem pemilihan distrik. Di negara maju kelemahan ini kurang terasa, karena tingkat pengetahuan/pendidikan sudah begitu maju dan merata, itulah sebabnya perwakilan politik merupakan pilihan dari negara-negara maju, dan pemilihan umum tetap merupakan cara yang terbaik untuk menyusun keanggotaan parlemen dan membentuk pemerintah. Lain halnya pada negara-negara sedang berkembang, disamping perwakilan politik juga melalui pengangkatan orang-orang tertentu dalam lembaga perwakilan. Pengangkatan orang-orang tersebut di lembaga perwakilan biasanya didasarkan pada fungsi/jabatan atau keahlian orang tersebut dalam masyarakat dan mereka ini disebut golongan fungsional dan perwakilannya disebut perwakilan fungsional (*functional representation*).

Walaupun seorang anggota partai politik, tetapi ia seorang ahli atau tokoh dan duduk dalam lembaga perwakilan berdasarkan pengangkatan, dia tetap disebut golongan fungsional dan perwakilannya disebut perwakilan fungsional. Tidak masuk dalam kategori ini, suatu parlemen dari suatu negara yang dibentuk berdasarkan seluruhnya pengangkatan karena hasil dari suatu perebutan kekuasaan dan penguasanya membentuk parlemen baru menurut penunjukan.

Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan ataupun karena penunjukan maupun melalui pemilihan umum, mengakibatkan timbulnya hubungan antara

si wakil dengan yang diwakili (rakyat). Dalam sistem perwakilan terdapat teori Mandat, Menurut teori ini, wakil dianggap duduk dalam lembaga perwakilan karena mandate dari rakyat sehingga disebut mandataris. Ajaran ini muncul di Perancis pada masa revolusi dan dipelopori oleh Jean Jaques Rosseau dan diperkuat oleh Petion<sup>86</sup>. Sesuai dengan perkembangan jaman, maka teori mandat inipun menyesuaikan diri dengan kebutuhan jaman.

Teori Mandat ini ke terbagi dalam tiga jenis, yaitu<sup>87</sup>:

### 1. **Mandat Imperatif.**

Menurut ajaran mandat imperatif ini, wakil dalam bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Wakil tidak boleh bertindak di luar instruksi tersebut dan apabila ada hal-hal baru yang tidak terdapat dalam instruksi tersebut, maka wakil harus mendapat instruksi baru. Kalau setiap kali ada masalah baru, ini berarti menghambat tugas perwakilana tersebut, maka lahirlah teori mandat baru.

### 2. **Mandat Bebas.**

Teori ini dipelopori antara lain oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Block Stone di Inggris. Teori berpendapat bahwa wakil dapat bertindak tanpa tergantung dari instruksi yang diwakilinya. Menurut teori ini, wakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas namam rakyat. Teori ini kemudian berkembang lagi.

### 3. **Mandat Representative.**

Dalam teori ini wakil dianggap bergabung dalam suatu lembaga perwakilan (parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandate kepada lembaga perwakilan,

---

86 Bintan R. Saragih, 1987, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, Hal. 82

87 Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1988, *Ilmu Negara*, ctk. Kedua, Gaya Media Pratama, Jakarta, Hal. 254-259.

sehingga wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya, apalagi pertanggungjawabannya, lembaga perwakilan inilah yang bertanggung jawab kepada yang diwakili (rakyat.).

Untuk menghindari terjadinya penumpukan kekuasaan pada satu pusat kekuasaan saja, kiranya kekuasaan dapat dibagi berdasarkan pembagian kekuasaan secara horizontal (antara lembaga-lembaga negara tingkat pusat) dan pembagian kekuasaan secara vertikal yakni diantara tingkatan pemerintahan yang ada dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan lokal, sebagai salah satu implikasi adanya pembagian kewenangan antara pemerintahan pusat dengan pemerintah daerah.

## LEGISLASI

### A. Pembentukan Hukum (Legislasi)

Legislasi berasal dari bahasa Inggris *legislation*. Ditinjau secara kebahasaan maupun dalam khasanah ilmu hukum, Legislasi mengandung makna dikotomis, yang bisa berarti :

- (1) proses pembentukan hukum (perundang-undangan),  
dan
- (2) produk hukum (perundang-undangan)<sup>88</sup>.

Namun, berdasarkan pembacaan dan penelusuran berbagai kamus, ternyata masing-masing kamus tidaklah sama dalam memberikan pengertian legislasi ini. Ada yang memberi makna ganda, dan ada yang memberi makna tunggal. Elizabeth A. Martar and Jonathan Law, misalnya, mengartikan *legislation* sebagai:

- 1) *the whole or any part of a country's written law;*
- 2) *the process of making written law.*<sup>89</sup>

Demikian juga halnya dengan John M. Echols dan Hassan Shadily menerjemahkan *legislation* sebagai (1) perundang-undangan, (2) pembuatan undang-undang<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Anis Ibrahim, 2008, "Legislasi dan Demokrasi, interaksi dan konfigurasi politik hukum dalam pembentukan hukum di daerah", In-Trans, Malang, Hal. 87

<sup>89</sup> Ibid Hal. 88

<sup>90</sup> John M. Echols dan Hassan Shadily, 1995, Kamus Inggris Indonesia. Gramedia, Jakarta, Hal. 353

Hal tersebut berbeda dengan Subekti dan Tjitrosoedibio yang menyamakan legislasi (*legislatie*) dengan perundang-undangan saja<sup>91</sup>. Pengertian demikian ini berbeda dengan yang diutarakan Satjipto Rahardjo yang menyamakan legislasi (*wetgeving, legislation*) sebagai "pembuatan undang-undang"<sup>92</sup>.

Menurut S.J. Fockema Andreae yang menyatakan bahwa *legislation, wetgeving* atau *gesetzgebun* bisa berarti (1) proses pembentukan peraturan-peraturan negara, dan (2) perundang-undangan sebagai hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah<sup>93</sup>.

Menurut M. Solly Lubis, "... yang dimaksud dengan Perundang-undangan itu ialah proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan"<sup>94</sup>.

Secara normatif, Pasal 1, angka 1 Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-undang Nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan batasan pengertian tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai "... pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan".

Berdasarkan batasan pengertian ini dapat diketengahkan bahwa kebijakan formulasi peraturan perundang-undangan

---

91 Subekti dan Tjitrosoedibio, 1980, *Kamus Hukum*. Pradny Paramita, Jakarta, Hal. 76.

92 Satjipto Rahardjo, 2002, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode, dan Pilihan Masalah*. Penyunting Khudzaifah Dimiyati, Muhammadiyah University Press, Surakarta, Hal. 123.

93 Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundangundangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Kanisius, Yogyakarta, Hal. 2.

94 M Solly Lubis, 1995, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*. Mandar Maju, Bandung, Hal. 1.



adalah salah satu bagian saja dari pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dari sekian banyak pengertian tentang legislasi tersebut, studi ini memilih pengertian legislasi sebagai suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundangundangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan pembuatan hukum penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum.

Eksistensi hukum (peraturan perundang-undangan) adalah untuk kehidupan bersama manusia. Andai kata hukum dikaitkan dengan hal-hal lain, namun ia pada akhirnya akan selalu terkait dengan kehidupan bersama manusia tersebut. Dengan demikian, secara singkat dapat dikatakan bahwa hukum itu berfungsi untuk melayani dan sekaligus mengatur kehidupan bersama manusia (masyarakat).

Sejatinya, sarana untuk mengatur kehidupan bersama manusia (masyarakat) itu tidak hanya dimonopoli oleh hukum saja. Hal ini dapat dibaca dari pendapat Satjipto Rahardjo sebagai berikut: “Apabila manusia dan kehidupan bermasyarakat yang didahulukan, maka tidak penting untuk menjadikan hukum sebagai satu-satunya sarana mengatur masyarakat”. Sebab, acapkali ditemukan bukti bahwa hukum yang dimaksudkan sebagai sarana mengatur masyarakat tersebut”... juga menyimpan potensi kriminogen”. Oleh karena bukan satu-satunya sarana untuk mengatur masyarakat, maka “Di lain pihak terdapat cara-cara nonhukum, seperti kontrol sosial, informal, yang sering menunjukkaun prestasi lebih baik daripada yang ditunjukkan oleh hukum<sup>95</sup>.

Berdasarkan pandangan Satjipto Rahardjo tersebut

---

95 Satjipto Rahardjo, 2006, *Hukum dalam Jagat Ketertiban* Bacaan Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. UKI Press, Jakarta, Hal. 90-91.

dapat diketengahkan bahwa proses pembentukan hukum (legislasi) merupakan proses yang relatif sangat penting sebagaimana relatif pentingnya melihat proses implementasi dan enforcement dari hukum itu sendiri. Sebab, proses-proses yang terjadi dalam pembentukan hukum bagaimana pun juga akan ikut mempengaruhi proses implementasi dan penegakan hukumnya. Kekeliruan dalam proses pembentukan hukum bisa berakibat fatal, sebab dari proses pembentukan hukum yang keliru tersebut bisa melahirkan produk hukum yang bersifat kriminogen dalam pergaulan bersama masyarakat<sup>96</sup>

Proses legislasi dapat diibaratkan sebuah tangga dengan beberapa anak tangga. Masing-masing anak tangga harus dilalui secara berurutan. Anak tangga inilah tahapan-tahapan yang ada dalam proses legislasi, dimulai dengan perencanaan dan diakhiri dengan penyebarluasan<sup>97</sup>.

Dalam tataran kenyataan yang ada Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan rangkaian kegiatan yang biasanya meliputi:

- a. perencanaan;
- b. persiapan;
- c. teknik penyusunan;
- d. perumusan;
- e. pembahasan;
- f. pengesahan;
- g. pengundangan; dan
- h. penyebarluasan.<sup>98</sup>

---

96 Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*. Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Hal. 146.

97 Pusat Sudi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2009, *Menilai Tanggug Jawab Sosial Peraturan Daerah*, PSHK, Jakarta Hal. 143

98 Penyebarluasan ini dimaksudkan agar khalayak ramai mengetahui adanya rancangan undang-undang yang sedang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat guna memberikan masukan atas materi yang sedang dibahas. Penyebarluasan dilakukan baik melalui media elektronik seperti televisi, radio, internet, maupun media cetak seperti surat kabar, majalah, dan edaran.

Berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 2 Undang-Undang nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan.

Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik, penyusunan maupun pemberlakuannya.

Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai landasan yuridis dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan, maupun partisipasi masyarakat.

## **B. Asas-Asas Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Disamping tahapan-tahapan tersebut dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan juga harus memperhatikan

asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, menurut Oostenbrink yang kemudian dikembangkan oleh Kortman, mengemukakan bahwa asas-asas umum peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke wetgeving*), haruslah memiliki kriteria salah satunya adalah *Een duidelijke en consistente terminologie* (istilah yang jelas dan konsisten)<sup>99</sup>.

Dalam hubungannya dengan fungsi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa asas-asas umum pembentukan aturan hukum yang baik berfungsi sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum (uji formal) maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku (uji materiil)<sup>100</sup>. Dalam pandangan Yusril Ihza Mahendra, asas-asas hukum dan asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan *conditio sine quanon* bagi berhasilnya suatu peraturan perundang-undangan yang dapat diterima dan berlaku dimasyarakat, karena telah mendapatkan dukungan landasan filosofis, yuridis dan sosiologis<sup>101</sup>.

Mengapa kaidah hukum dapat berlaku dan dipatuhi oleh masyarakat? Secara teoritis bagi para penganut teori kekuasaan (*macht theorie*) mengatakan bahwa kaidah hukum berlaku karena ada para penganut teori pengakuan (*anerkennungstheorie*) mengatakan bahwa sekalipun dipaksa kaidah hukum berlaku karena ada paksaan dari penguasa. Lain halnya dengan para penganut teori pengakuan (*anerkennungstheorie*) mengatakan bahwa sekalipun dipaksa itu tidak akan efektif, untuk itu kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan masyarakat. dalam peraturan perundang-undangan yang baik

---

99 Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Rajawali Pers, Hal. 13

100 Ibid Hal. 14

101 Yusril Ihza Mahendra, 2002, *Mewujudkan Supremasi Hukum di Indonesia (Catatan dan Gagasan)*, Sekretariat Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, Hal. 152

harus memenuhi beberapa unsur, yaitu<sup>102</sup> :

1) Unsur Yuridis (*juridische gelding*)

Dalam membuat peraturan perundang-undangan ini harus meliputi apa yang menjadi kewenangannya (*van rechtswege nictig*). Selain itu bentuknya harus sesuai antara jenis peraturan dan materi muatan (*vernietigbaar*). Batal demi hukum / tidak / belum memiliki kekuatan hukum mengikat, apabila tidak mengikuti prosedur tertentu juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dengan demikian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menganut beberapa prinsip, yaitu, :

- *Lex Superior Derogat Lege inferiori* yang berarti Peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
- *Lex Specialis Derogat Lege Generalis* yang berarti Peraturan, yang khusus menyampingkan peraturan yang umum.
- *Lex Posterior Derogat Lege Priori* yang berarti Peraturan yang baru menyampingkan peraturan yang lama.
- *Non Retroactive* yang berarti Peraturan tidak boleh berlaku surut.

Jadi unsur/landasan yuridis mengandung prinsip bahwa kaidah hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya, dan setiap kaidah hukum harus berdasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.

2) Unsur Sosiologis (*Sociologicsche gelding*)

Dalam membuat peraturan perundang-undangan harus mencerminkan kebutuhan, tuntutan, dan masalah yang dihadapi sehingga merupakan fakta sosial. Selain itu juga ada kecenderungan dan harapan dari masyarakat untuk

---

102 Sadu Wasistiono, 2009, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD)*, Fokus Media, Bandung, Hal. 89

masa yang akan datang, artinya peraturan perundang-undangan dibuat sesuai dengan kehendak masyarakat. Namun demikian bisa juga kehendak penguasa/pemerintah sebagai rekayasa sosial.

Disamping prinsip-prinsip tersebut diatas dalam penyusunan juga harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tertuang dalam pasal 5 dan pasal 6 undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan pasal 5 dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Dari masing-masing asas-asas tersebut dalam penjelasan pasal 5 Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijabarkan sebagai berikut:

**a. Kejelasan tujuan**

adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

**b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat**

Adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk

Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang

**c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan**

adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan

**d. Dapat dilaksanakan**

adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis

- Aspek filosofis terkait dengan nilai-nilai etik dan moral yang berlaku di masyarakat. Perda yang mempunyai tingkat kepekaan tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat.
- Aspek Yuridis terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan Pembuatan Perda.
- Aspek Sosiologis terkait dengan bagaimana Perda yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan<sup>103</sup>.

**e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan**

adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara

**f. Kejelasan rumusan**

adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan

---

103

*Ibid*, Hal. 63

Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya

**g. Keterbukaan.**

adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Disamping asas-asas tersebut diatas, dalam ketentuan pasal 6 juga tertuang asas-asas yang harus ada dalam materi muatan peraturan perundang-undangan.

Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Asas-asas tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah : bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.



- b. Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan Bhinneka Tunggal Ika seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional

bagi setiap warga negara.

- h. Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Sedangkan asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan antara lain :

- a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan iktikad baik.

Menurut penulis Dengan adanya asas-asas tersebut diharapkan peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh legislator sesuai dengan keinginan masyarakat, termasuk dalam penyusunan Peraturan Daerah juga harus memperhatikan asas-asas tersebut diatas. Mengingat persoalan muncul ketika sudah ditetapkan, sehingga untuk menghindari adanya uji materiil (Judicial Review) perlu diperhatikan asas-asas sesuai ketentuan pasal tersebut.

Disamping memperhatikan asas-asas tersebut, Setiap penyusunan peraturan perundang-undangan juga perlu memperhatikan sistem hirarki yang ada, jangan sampai dalam penyusunannya antara peraturan yang satu bertentangan dengan peraturan yang lain, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Sistem hirarki atau tingkatan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengalami beberapa perkembangan dan beberapa kali terjadi perubahan, yaitu :

- a. Tata urutan menurut Ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966 yaitu :
  - (1) Undang-Undang Dasar;
  - (2) Ketetapan MPRS;
  - (3) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - (4) Keputusan Pemerintah;
  - (5) Peraturan Pelaksana lainnya :
    - Keputusan Menteri
- b. Tata urutan menurut Ketetapan MPR Nomor : III/MPR/2000:
  - (1) Undang-undang Dasar;
  - (2) Ketetapan MPR;
  - (3) Undang-Undang;
  - (4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - (5) Peraturan Pemerintah;
  - (6) Keputusan Presiden;
  - (7) Peraturan Daerah.
- c. Tata urutan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Pasal 7 : 1):
  - (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945;

- (2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - (3) Peraturan Pemerintah;
  - (4) Peraturan Presiden;
  - (5) Peraturan Daerah.
- d. Tata urutan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Pasal 7 ayat 1)
- (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945;
  - (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - (4) Peraturan Pemerintah;
  - (5) Peraturan Presiden;
  - (6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maka saat ini tata urutan yang dipakai adalah yang tertuang dalam ketentuan pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain tersebut dalam pasal 7 ayat 1 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Meskipun tidak diatur secara tegas sebagai bagian dari hierarki peraturan, namun Peraturan Perundang-undangan tersebut tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan

Dari uraian tersebut diatas maka asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus menjadi pedoman (*directives*) dalam proses pembuatan undang-undang maupun peraturan daerah, mengingat fungsinya yang penting dalam persyaratan kualitas aturan hukum. Sehingga undang-undang maupun peraturan daerah yang dihasilkan memiliki efektifitas dari segi pencapaian tujuan (*doeltreffendheid*), pelaksanaan (*uitvoerbaarheid*) dan penegakan hukumnya (*handhaafbaarheid*)<sup>104</sup>.

### **C. Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah<sup>105</sup>. Penyusunan Program Legislasi Nasional antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi dalam hal ini adalah Badan Legislasi. Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan

---

104 Yuliandri.....*Op cit* Hal. 251

105 Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang Peraturan Perundang-undangan.

Tata Cara Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah (Prolegda). Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Dan alat kelengkapan dewan yang memiliki fungsi itu adalah Badan Legislasi Daerah (BALEGDA).

#### **D. Persiapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Persiapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan proses penyiapan Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Rancangan Undang-Undang dapat disiapkan atau berasal dari Presiden, Anggota DPR, dan DPD. Ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden diatur dengan Peraturan Presiden<sup>106</sup>.

Pada tahap persiapan ini masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan, Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam praktek, Persiapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebelum melakukan penyusunan suatu Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Undang-undang

---

<sup>106</sup> Ketentuan tersebut tertuang dalam Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rperpu, RPP, dan RperPres,

Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pasal 43 ayat 3 secara tegas mengatur setiap Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut artinya Naskah Akademik menjadi suatu keharusan dalam penyusunan sebuah rancangan Undang-undang, Namun demikian terdapat pengecualian berdasarkan ketentuan pasal 43 ayat (4), yakni Rancangan Undang-Undang tidak berlaku adanya Naskah Akademik bagi Rancangan Undang-Undang mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau
- c. Pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Rancangan Undang-Undang tersebut cukup disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur saja.

Selain Rancangan Undang-undang, dalam penyusunan peraturan Perundang-undangan yang memerlukan adanya Naskah Akademik adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, hal itu diatur dalam ketentuan pasal 56 ayat 2 Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang secara tegas menyatakan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Dan oleh karena berdasarkan ketentuan pasal 63 ketentuan dalam pasal 56 ayat 2 tersebut berlaku mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota maka berlaku pula untuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Seperti rancangan Undang-undang, pada Rancangan

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat tidak disertai adanya Naskah Akademik dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- b. Pencabutan Peraturan Daerah; atau
- c. Perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi.

Maka Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota tersebut cukup disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Untuk keseragaman format, pola, sistematika, dan mekanisme penyusunan naskah akademik, Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-Undangan wajib menyesuaikan ketentuan yang ada dalam Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan beserta perubahannya terakhir dengan Undang-undang nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Format, bentuk dan sistematika Naskah Akademik secara tegas dapat dilihat dalam lampiran I Undang-undang Nomor 12 tahun 2011.

## **E. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan**

Penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dan Keputusan dilakukan dengan berpedoman pada Pedoman Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 64 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan tersebut tercantum dalam



Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan Ketentuan mengenai perubahan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan diatur dengan Peraturan Presiden.

Penegasan setiap penyusunan peraturan perundang-undangan harus berpedoman pada undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tertuang dalam Pasal 97 yang secara tegas menyatakan bahwa Teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang ini berlaku secara mutatis mutandis bagi teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Ketua Komisi Yudisial, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Keputusan Kepala Lembaga, atau Keputusan Ketua Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat.

## **E. Perumusan**

Perumusan merupakan proses penuangan materi muatan Peraturan Perundang-undangan kedalam Peraturan Perundang-undangan dengan berpedoman pada Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, dan dengan memperhatikan asas peraturan perundang-undangan dan politik hukum. Perumusan dengan menggunakan bahasa Peraturan Perundang-undangan. Bahasa Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya tunduk kepada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat,

teknik penulisan, maupun pengejaannya, namun demikian bahasa Peraturan Perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum. Dalam merumuskan ketentuan Peraturan Perundang-undangan digunakan kalimat yang tegas, jelas, singkat, dan mudah dimengerti. Hindarkan penggunaan kata atau frase yang artinya kurang menentu atau konteksnya dalam kalimat kurang jelas. Dalam merumuskan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, gunakan kaidah tata bahasa Indonesia yang baku.

## **G. Pembahasan Peraturan Perundang-undangan**

Pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan perundang-undangan baik di DPR maupun DPRD Provinsi Kabupaten/Kota diatur dalam Bab VII s/d Bab VIII (Pasal 65 s/d pasal 80) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan.

Pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dilakukan dengan mengikutkan Dewan Perwakilan Daerah.

Pembahasan rancangan peraturan daerah di dewan perwakilan rakyat daerah dilakukan oleh dewan perwakilan rakyat daerah bersama gubernur atau bupati/walikota. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan rancangan Peraturan Perundangan diatur dengan Peraturan

Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada tahap ini masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Hak masyarakat dalam dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

## **H. Pengesahan Peraturan Perundang-undangan**

Pengesahan Peraturan Perundang-undangan diatur dalam pasal 72 sampai dengan Pasal 74 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, disampaikan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.

Penyampaian rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan undang-undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Dalam hal rancangan undang-undang tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

Untuk tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota Pengesahan Peraturan Perundang-undangan diatur dalam pasal 78

sampai dengan Pasal 80 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh dewan perwakilan rakyat daerah dan gubernur atau bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah kepada gubernur atau bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Penyampaian rancangan peraturan daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan peraturan daerah ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama oleh dewan perwakilan rakyat daerah dan gubernur atau bupati/walikota.

Dalam hal rancangan peraturan daerah tidak ditandatangani oleh gubernur atau bupati/walikota dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama, maka rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.

## **I. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan**

Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, atau Berita Daerah. Pada dasarnya setiap Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku pada saat peraturan yang bersangkutan diundangkan. Jika ada penyimpangan terhadap saat mulai berlakunya Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan pada saat

diundangkan, hal ini hendaknya dinyatakan secara tegas di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan dengan:

- a. menentukan tanggal tertentu saat peraturan akan berlaku;
- b. menyerahkan penetapan saat mulai berlakunya kepada Peraturan Perundang-undangan lain yang tingkatannya sama, jika yang diberlakukan itu kodifikasi, atau oleh Peraturan Perundang-undangan lain yang lebih rendah;
- c. dengan menentukan lewatnya tenggang waktu tertentu sejak saat Pengundangan atau penetapan. Agar tidak menimbulkan kekeliruan penafsiran gunakan frase setelah ... (tenggang waktu) sejak ...

Pada dasarnya saat mulai berlakunya Peraturan Perundang-undangan tidak dapat ditentukan lebih awal dari pada saat pengundangannya. Jika ada alasan yang kuat untuk memberlakukan Peraturan Perundang-undangan lebih awal daripada saat pengundangannya (artinya, berlaku surut), perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. ketentuan baru yang berkaitan dengan masalah pidana, baik jenis, berat, sifat, maupun klasifikasinya, tidak ikut diberlakusurutkan;
- b. rincian mengenai pengaruh ketentuan berlaku surut itu terhadap tindakan hukum, hubungan hukum, dan akibat hukum tertentu yang sudah ada, perlu dimuat dalam ketentuan peralihan;
- c. awal dari saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan sebaiknya ditetapkan tidak lebih dahulu dari saat rancangan Peraturan Perundang-undangan tersebut mulai diketahui oleh masyarakat, misalnya, saat rancangan undang-undang itu disampaikan ke Dewan Perwakilan Rakyat.

Saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya adalah sama bagi seluruh bagian Peraturan Perundang-undangan dan seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b. Berita Negara Republik Indonesia;
- c. Lembaran Daerah; atau
- d. Berita Daerah.

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:

- a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden mengenai:
  1. pengesahan perjanjian antara negara Republik Indonesia dan negara lain atau badan internasional; dan
  2. pernyataan keadaan bahaya.

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah. Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota, atau peraturan lain di bawahnya dimuat dalam Berita Daerah. Pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Dengan diundangkan Peraturan Perundang-undangan dalam lembaran resmi maka setiap orang dianggap telah mengetahuinya.

## **J. Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan**

Penyebarluasan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebenarnya telah dilakukan pada saat Persiapan dan Pembahasan Peraturan Perundang-undangan. Maksud “penyebarluasan” dalam ketentuan ini adalah agar khalayak ramai mengetahui adanya rancangan undang-undang yang sedang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat guna memberikan masukan atas materi yang sedang dibahas. Penyebarluasan dilakukan baik melalui media elektronik seperti televisi, radio, internet, maupun media cetak seperti surat kabar, majalah, dan edaran. Sebagaimana rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah juga disebarluaskan, misalnya melalui Televisi Republik Indonesia, Radio Republik Indonesia, Internet, media cetak seperti surat kabar, majalah, dan edaran di daerah yang bersangkutan, sehingga khalayak ramai mengetahui adanya rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas di dewan perwakilan rakyat daerah yang bersangkutan. Dengan demikian masyarakat dapat memberikan masukan atas materi rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas tersebut.

Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan pada akhir proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah “menyebarluaskan” agar khalayak ramai mengetahui Peraturan Perundang-undangan tersebut dan mengerti/memahami isi serta maksud-maksud yang terkandung di dalamnya. Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan tersebut dilakukan, misalnya, melalui media elektronik seperti Televisi Republik Indonesia dan Radio Republik Indonesia atau media cetak. Yang dimaksud dengan “menyebarluaskan” Peraturan Perundang-undangan atau produk hukum daerah adalah agar khalayak ramai mengetahui di daerah yang bersangkutan dan mengerti/memahami isi serta maksud-maksud yang terkandung di dalamnya. Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan tersebut dilakukan, misalnya, melalui media elektronik seperti

Televisi Republik Indonesia dan Radio Republik Indonesia, stasiun daerah, atau media cetak yang terbit di daerah yang bersangkutan.

### **K. Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan**

Dalam legislasi bagi negara yang mengikuti Tradisi Hukum Sipil, maka keberadaan organ pembentuk hukum menjadi sangat penting. Dalam kerangka inilah Indonesia yang pernah berada di bawah penjajahan Belanda, pada akhirnya juga berinteraksi dengan Tradisi Hukum Sipil (*Civil Law Tradition*) ini sehingga legislasi dan organ pembentuknya menempati posisi yang cukup penting dalam perkembangan dan pengembangan hukumnya. Secara teoretis, peraturan perundang-undangan dapat dibuat antara lain oleh pemerintah, rakyat, perwakilan rakyat, atau gabungannya.

Untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, lembaga yang membentuk hukum perundang-undangan tersebut adalah lembaga legislatif baik yang ada di pusat (Dewan Perwakilan Rakyat/DPR dan Dewan Perwakilan Daerah/DPD) maupun yang ada di daerah Provinsi, Kabupaten/Kota (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah /DPRD). Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 maupun Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah menentukan bahwa fungsi legislasi (fungsi' pembentukan peraturan perundang-undangan) adalah berada pada DPR dan DPRD. Namun, fungsi legislasi ini bukan merupakan fungsi mandiri yang dimiliki lembaga legislatif Indonesia, melainkan lembaga tersebut harus bekerja sama dengan eksekutif baik di pusat maupun di daerah pada saat melaksanakan fungsi legislasinya.



Dalam kacamata sosiologis, organ pembentuk hukum tersebut tidak sekedar dilihat sebagai pabrik hukum (pabrik undang-undang), “melainkan merupakan medan dimana berlaga berbagi kepentingan dan kekuatan yang ada dalam masyarakat”. Berdasarkan optik demikian, maka organ pembentuk hukum jelas mencerminkan konfigurasi kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat tersebut<sup>107</sup>.

Pada negara yang menganut sistem demokrasi, maka penyaluran berbagai kepentingan dan kekuatan tersebut adalah melalui sistem perwakilan dan pemilihan umum. Dalam konteks sistem demokrasi yang demikian ini, “Kecenderungan pemikiran, pendidikan, asal-usul sosial dan lain-lain dari para anggota badan pembuatan Undang-undang akan turut menentukan Undang-undang yang dibuat”<sup>108</sup>. Perlu dipahami bahwa dalam pembentukan hukum modern itu bukanlah sekedar merumuskan materi secara baku dengan sekalian standar-standar yuridisnya, namun proses tersebut dimulai dengan membuat putusan politik terlebih dahulu. Selanjutnya Satjipto Rahardjo menguraikan sebagai berikut<sup>109</sup>:

“Dalam merumuskan putusan itulah konfigurasi kekuatam dalam badan pembuat Undang-undang menjadi penting. Kecuali ditentukan oleh susunan keanggotaan dalam badan pembuat Undang-undang intervensi-intervensi dari luar badan pembuat Undang-undang tersebut juga tidak dapat diabaikan. Intervensi tersebut terutama hanya dapat dilakukan oleh golongan yang memiliki kekuasaan dan kekuatan, baik secara sosial, politik maupun ekonomi. Rakyat banyak tidak memiliki kemampuan untuk melakukan pendekatan atau lobi seperti “*The haves*”. Satu-satunya bahasa intervensi yang mereka kenal adalah

---

107 Satjipto Rahardjo, 2002, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode, dan Pilihan Masalah*. Penyunting Khudzaijah Dimiyati, Muhammadiyah University Press, Surakarta, Hal. 128

108 Ibid

109 Ibid, Hal. 130

kekerasan Secara sosiologis tidak ada perbedaan antara intervensi halus oleh golongan elit dan intervensi keras yang dilakukan oleh rakyat dalam proses pembuatan Undang-undang.

Abdul Hakim G. Nusantara menyebutkan bahwa dalam Tradisi Hukum Sipil (termasuk juga tradisi hukum sosialis), peran organ negara (parlemen dan pemerintah) begitu dominan dan sangat monopolis dalam menentukan arah perkembangan hukum. Oleh karena begitu kuatnya peranan organ negara tersebut, maka tidak jarang ditemukan bahwa strategi dalam pembentukan hukum menurut tradisi hukum sipil ini adalah menganut strategi pembangunan hukum ortodoks. Hukum yang dihasilkan oleh strategi ini akan bersifat positivis-instrumentalis, yakni hukum menjadi alat yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara<sup>110</sup>.

## **L. Format Naskah Akademik**

Setiap penyusunan Rancangan Undang-undang maupun Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota diharuskan dan disertai dengan Naskah Akademik.

Naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan substansi rancangan peraturan perundang-undangan. Penyusunan Naskah Akademik adalah pembuatan Naskah Akademik yang dilakukan melalui suatu proses penelitian hukum dan penelitian lainnya secara cermat, komprehensif, dan sistematis. Naskah Akademik memuat dasar filosofis, yuridis, sosiologis, pokok dan lingkup materi yang

---

110 Abdul Hakim G. Nusantara, 1988, *Politik Hukum Indonesia*. Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, Hal. 27.

akan diatur, serta konsep awal Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Naskah Akademik disusun berdasarkan Pedoman Penyusunan Naskah Akademik.

Format Naskah Akademik berdasarkan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undanganya adalah sebagai berikut:

## BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Identifikasi Masalah
- C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik
- D. Metode
  - 1. Teknik Pengumpulan Data
  - 2. Metode Analisis Data

## BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

## BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

## BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN SOSIOLOGIS, DAN LANDASAN YURIDIS

## BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN JANGKAUAN PENGATURAN ARAH PENGATURAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

## BAB VI PENUTUP

## KESIMPULAN

## SARAN

## DAFTAR PUSTAKA

Berikut Uraian singkat setiap bagian berdasarkan ketentuan sebagaimana yang dijelaskan dalam Lampiran I Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan :

## **1. BAB I PENDAHULUAN**

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

### **A. Latar Belakang**

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah suatu Peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

### **B. Identifikasi Masalah**

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

- 1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- 2) Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

### **C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik**

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

#### **D. Metode**

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasis metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

## **2. BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

- A. Kajian teoretis.
  - B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.
- Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.
- C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
  - D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

### **3. BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi

Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

#### **4. BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

##### **A. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

##### **B. Landasan Sosiologis.**

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

##### **C. Landasan Yuridis.**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang



akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

## **5. BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA**

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan.

Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- A. ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- B. materi yang akan diatur;
- C. ketentuan sanksi; dan
- D. ketentuan peralihan.

## **6. BAB VI PENUTUP**

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.

### **A. Simpulan**

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

### **B. Saran**

Saran memuat antara lain:

1. Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Perundang-undangan di bawahnya.
2. Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang/ Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.
3. Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

## **7. DAFTAR PUSTAKA**

Daftar pustaka memuat buku, Peraturan Perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan Naskah Akademik.

## **8. LAMPIRAN**

Lampiran Naskah Akademik berisi draft Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yakni Draft Rancangan Undang-undang atau Draft Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota.

## LEGISLASI DI DAERAH

### **A. Kedudukan DPRD Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi Legislasi, Fungsi Pengawasan dan Fungsi Penganggaran.

Peningkatan fungsi legislasi atau fungsi pembentukan peraturan oleh DPRD tidak hanya dilihat dari jumlah peraturan daerah yang dihasilkan, yang berasal dari hak inisiatif DPRD. Kualitas DPRD dalam menjalankan fungsi ini juga diukur dari muatan peraturan daerah yang seharusnya lebih banyak berpihak kepada kepentingan masyarakat luas.

Dalam penyusunan peraturan daerah, anggota DPRD harus lebih banyak berperan sebagai sumber ide dan gagasan, sesuai kedudukannya sebagai insan politik. Anggota DPRD tidak dituntut untuk menguasai secara teknis materi dan bahasa hukum dalam peraturan daerah, karena hal tersebut dapat diserahkan kepada para ahli dalam bidangnya masing-masing. Praktek pemerintahan daerah yang ada seringkali menggambarkan bagaimana para anggota DPRD sibuk menyusun peraturan daerah sampai pada hal yang sangat rinci

dan substantif, tanpa didasari dengan keahlian yang cukup. Akhirnya yang muncul adalah perdebatan berkepanjangan tentang sesuatu hal oleh mereka yang sama-sama tidak paham mengenai substansinya, sehingga menghabiskan waktu tanpa dapat menyelesaikannya dengan baik.

DPRD sebagai lembaga politik dan anggota DPRD sebagai insan politik sudah selayaknya bermain pada ranah politik, yakni memilih alternatif terbaik bagi masyarakat dari berbagai alternatif yang tersedia. Memilih alternatif terbaik juga bukan hal yang mudah, karena menuntut kearifan, sedangkan masalah substansi dan bahasa hukum serahkan saja pada ahlinya.

DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 95 dan Pasal 148 Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan ketentuan Pasal 315 dan Pasal 364 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, terakhir diubah dengan Undang-undang nomor 13 tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Lembaga ini mempunyai fungsi sebagai legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah,

Fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama kepala daerah.

Fungsi pengawasan diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.

Ketiga fungsi tersebut adalah dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah.

Untuk mewujudkan fungsi legislasi tersebut, DPRD Provinsi dan Kabupaten Kota di beri tugas dan wewenang sebagaimana ketentuan pasal 317 dan pasal 366 Undang-undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, terakhir diubah dengan Undang-undang nomor 13 tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagai berikut :

Pasal 317 ayat 1 menentukan DPRD provinsi mempunyai wewenang dan tugas :

- a. membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama

- dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
  - k. melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundangundangan.

Pasal 366 ayat 1 menentukan DPRD Kabupaten/Kota mempunyai wewenang dan tugas :

- a. membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;

- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- k. melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari kedua pasal tersebut dapat dilihat bahwa urutan pertama tugas dan wewenang dari DPRD adalah membentuk Peraturan Daerah, artinya menjalankan fungsi legislasinya, dengan demikian Secara umum yang dimaksudkan dengan fungsi legislasi adalah sebagai fungsi untuk membuat peraturan daerah.

Dengan adanya Badan Legislasi Daerah sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat mendukung kinerja DPRS dalam menjalankan fungsi Legislasinya, Melalui fungsi legislasi ini sesungguhnya menempatkan DPRD pada posisi yang sangat strategis dan terhormat, karena DPRD ikut menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Hal ini juga harus dimaknai sebagai amanah untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.

Kualitas DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi bukan dilihat dari jumlah Peraturan Daerah yang dibentuk atau dihasilkan melainkan pada bobot kualitasnya, yaitu :

- a. Memenuhi rasa keadilan masyarakat;
- b. Memberi kepastian hukum kepada masyarakat;
- c. Bermanfaat bagi masyarakat termasuk merekayasa masyarakat (*social engineering*) menuju ke arah yang dicita-citakan dalam arti positif;
- d. Produk hukum (Perda) tersebut dapat dilaksanakan dengan dukungan par ticipasi masyarakat secara luas.

Fungsi legislasi adalah suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak pemangku kepentingan (*stakeholders*), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Oleh karena itu fungsi ini dapat mempengaruhi karakter dan profil daerah melalui peraturan daerah sebagai produknya. Disamping itu, sebagai produk hukum daerah, maka peraturan daerah merupakan komitmen bersama para pihak pemangku kepentingan daerah yang mempunyai kekuatan paksa. Dengan demikian fungsi legislasi mempunyai arti yang sangat penting untuk menciptakan keadaan masyarakat yang diinginkan (sebagai *social engineering*) maupun sebagai pencipta keadilan sosial bagi masyarakat.

## **B. Program Legislasi Daerah (Prolegda)**

Program Legislasi sebagaimana yang dikenal saat ini merupakan tahapan paling awal dari proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni pada tahapan perencanaan. sebagaimana dikatakan dalam Pasal 1 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan”

Menurut Komisi Hukum Nasional, menjelaskan bahwa kata program, atau *programme* dalam *The Advanced Learner's Dictionary of Current English*, diartikan sebagai “*list of items ..... etc*” atau “*.....plan of what is to be done*”. Sementara menurut Black's Law Dictionary, istilah Legislation diartikan dalam banyak makna yaitu: “*The act of giving or enacting; the act of legislating; preparation and enactment, formulation of rule for the future. Laws enacted by lawmaking body*<sup>111</sup>.”

111 Sadu Wasistiono.....*Op cit* Hal. 64



Marzuki dalam buku Sadu Wasistiono menegaskan bahwa program legislasi adalah program perencanaan di bidang perundang-undangan. Program legislasi sebenarnya tidak sekedar program pembentukan hukum, sekalipun aspek ini yang menjadi perhatian utama. Menurut Wargakusumah, program legislasi tersebut juga mencakup program pembinaan hukum tidak tertulis (termasuk program pembinaan hukum adat), program pengembangan yurisprudensi (keputusan-keputusan hakim), dan program pembinaan perjanjian (termasuk ratifikasi konvensi-konvensi badan-badan PBB dan traktat dengan negara-negara tetangga<sup>112</sup>.

Sejalan dengan proses penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) maka dalam menyusun Program Legislasi Daerah (Prolegda) perlu memperhatikan instansi-instansi yang telah mempunyai dan mempengaruhi Program Legislasi Daerah (Prolegda) secara keseluruhan. Substansi instansi yang dimaksud adalah Biro/Bagian Hukum dari pihak pemerintah daerah, Badan Legislasi dari DPRD, dan kekuatan-kekuatan lain yang dapat mempengaruhi Program Legislasi Daerah (Prolegda).

Program Legislasi Daerah (Prolegda) diatur dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Prolegda, Prolegda memuat program pembentukan Peraturan Daerah dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang meliputi:

---

112 *Ibid* Hal. 65

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. Jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang diatur tersebut telah melalui pengkajian dan penyesuaian dituangkan dalam Naskah Akademik.

Dalam Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh DPRD bersama dengan Pemerintah Daerah. Dalam menentukan Prolegda sebaiknya ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, dan itu pun harus berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sehingga dalam membuat prolegda tidak berdasarkan keinginan saja, tapi harus ada skala prioritas.

Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dalam penyusunan Prolegda, penyusunan daftar rancangan peraturan daerah didasarkan atas:

- a. Perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- b. Rencana pembangunan daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. Aspirasi masyarakat daerah.

Penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.

Penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, yakni Badan Legislasi Daerah.

Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah

dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Hasil penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah Daerah disepakati menjadi Prolegda dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD yang ditetapkan dengan Keputusan DPRD.

Dalam Prolegda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. Akibat putusan Mahkamah Agung; dan
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

DPRD atau Gubernur, Bupati/Walikota dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah di luar Prolegda Provinsi dalam keadaan tertentu, yakni :

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. Akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
- c. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi yang diatur dalam ketentuan Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa atau nama lainnya.

Mekanisme pembentukan program legislasi daerah yang

dilakukan oleh Biro/Bagian Hukum setidaknya meliputi :

- a. Setiap SKPD yang mengajukan program legislasi.
- b. Biro/Bagian Hukum menerima usulan program legislasi dari SKPD.
- c. Biro/Bagian Hukum mengadakan seleksi program legislasi yang diajukan kepadanya dengan mempertimbangkan secara teknis :
  - c.1) Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapat ijin prakarsa dari Kepala Daerah,
  - c.2) Rancangan Peraturan daerah yang telah dilakukan pembahasan pada tingkat SKPD.
  - c.3) Rancangan Peraturan daerah yang sudah disertai naskah akademisnya.
  - c.4) Rancangan Peraturan Daerah yang sudah menjadi program prioritas dari masing-masing SKPD.
- b. Pada akhir tahun Biro/Bagian Hukum melakukan rapat pembahasan tahunan program legislasi daerah dengan melibatkan seluruh stakeholder dan lembaga swadaya masyarakat/LSM (organisasi profesi dan kemasyarakatan) untuk mendiskusikan dan mengkaji program legislasi yang diusulkan oleh SKPD.
- c. Rapat pembahasan tahunan yang dilaksanakan oleh Biro/Bagian Hukum menghasilkan program legislasi tahunan dengan memperhatikan secara substansi sebagai berikut :
  - e.1) Keterkaitan substansi Rancangan Peraturan daerah aturan daerah lainnya (yang sudah dibentuk);
  - e.2) Substansi rancangan Peraturan Daerah yang mendukung pertumbuhan ekonomi;
  - e.3) Substansi rancangan Peraturan Daerah yang mendukung proses demokrasi;
  - e.4) Substansi Rancangan Peraturan Daerah yang berhubungan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.
  - e.5) dan lain-lain.

- f. Hasil program legislasi tahunan Biro/Bagian Hukum selanjutnya diinformasikan kepada Bappeda sebagai masukan bagi penyempurnaan RPJM-Daerah.

Program legislasi daerah sebenarnya sudah dilaksanakan mendahului penyusunan RPJP-D. Pembentukan rancangan peraturan daerah sesungguhnya dimulai dari usulan SKPD yang diajukan kepada Biro/ Bagian Hukum. Unit ini kemudian mengakomodasi semua usulan tersebut dan menindaklanjutinya dalam bentuk rumusan rancangan peraturan daerah untuk disampaikan kepada DPRD.

Langkah pertama yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah mencoba menangkap intisari dari amanah RPJP-D. Selanjutnya pemerintah daerah meminta masukan dari seluruh lembaga baik lembaga pemerintahan, dunia usaha, maupun masyarakat luas termasuk perguruan tinggi, dan LSM. Setelah konsep awal dibentuk kemudian didiskusikan secara terbuka, baik dalam bentuk seminar atau dialog terbatas.

Setelah diadakan perbaikan terhadap konsep selanjutnya disampaikan kepada masyarakat dan DPRD untuk mendapatkan tanggapan, masukan dan kritik. Perbaikan konsep ini dapat dibantu oleh tim independen yang terdiri dari para pakar dan pemerhati untuk memastikan bahwa aspirasi masyarakat luas telah terakomodasi.

Program Legislasi Daerah menjadi bagian integral dari RPJP-D. Lebih khusus lagi program legislasi daerah sebaiknya dicantumkan dalam program bidang hukum yang meliputi program pembentukan peraturan daerah, program pemberdayaan lembaga penegak hukum di daerah, pencegahan pelanggaran hak asasi manusia, dan peningkatan kesadaran hukum serta pengembangan budaya hukum.

Program Legislasi Daerah sebagai landasan operasional pembangunan hukum di daerah melalui pembentukan

peraturan perundang-undangan, seharusnya akan dapat memproyeksikan kebutuhan hukum atau peraturan daerah, baik secara kualitatif maupun kuantitatif dengan menetapkan visi dan misi, arah kebijakan, serta indikator secara rational. Sehingga Program Legislasi Daerah mengandung kegiatan dalam kurun waktu lima tahun atau satu tahun anggaran yang memiliki nilai strategis yang akan direalisasikan sebagai bagian dari pembangunan daerah secara keseluruhan.

Pembangunan hukum di daerah terkait dengan pelaksanaan Program Legislasi Daerah seyogyanya harus dapat disusun secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah (Kepala Daerah) serta mengikat kepada semua kepala daerah di masing-masing daerah otonom dalam hal tata cara mempersiapkan raperda dilingkungkannya.

### **C. Badan Legislasi Daerah (BALEGDA)**

Sebagai pendukung dari kinerja para anggota DPRD dibidang legislasi maka undang-undang telah memperkuat alat kelengkapan Dewan, salah satunya adalah penguatan di bidang legislasi yang memperkuat kedudukan badan Pembentuk Peraturan Daerah yakni Badan Legislasi Daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 375 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, terakhir diubah dengan Undang-undang nomor 13 tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, menentukan alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas :

- a. pimpinan;
- b. Badan Musyawarah;
- c. komisi;
- d. Badan Legislasi Daerah;
- e. Badan Anggaran;

- f. Badan Kehormatan; dan
- g. alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Istilah Badan Legislasi Daerah dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah justru tidak dikenal, dalam Undang-undang tersebut lebih disebutkan sebagai badan pembentuk Perda, berdasarkan ketentuan pasal 110 dan pasal 163 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, alat kelengkapan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah :

- a. pimpinan;
- b. badan musyawarah;
- c. komisi;
- d. badan pembentukan Perda;
- e. badan anggaran;
- f. badan kehormatan; dan
- g. alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Pada Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut diatas dapat dilihat istilah Badan Legislasi Daerah ternyata tidak ada, yang ada adalah istilah lembaga pembentuk Peraturan Daerah, namun demikian meskipun memiliki istilah yang berbeda namun secara fungsi adalah sama sebagai pembentuk Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Namun memang seharusnya ada konsistensi dalam membuat istilah dalam sebuah peraturan perundang-undangan sehingga tidak ada kerancuan.

Badan Legislasi Daerah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD. Susunan dan keanggotaan Badan Legislasi Daerah dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan permulaan tahun sidang dengan jumlah anggota Badan Legislasi Daerah ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan

pemerataan jumlah anggota komisi. Jumlah anggota Badan Legislasi Daerah setara dengan jumlah anggota satu komisi di DPRD yang bersangkutan.

Badan Legislasi Daerah (BALEGDA) menjadi alat kelengkapan DPRD yang strategis untuk melahirkan perda-perda inisiatif karena sifatnya tetap, tidak ad hoc sebagaimana Panitia Legislasi (Panleg) periode 2004-2009. Salah satu output terpenting keberadaan Badan Legislasi Daerah adalah terumuskannya program legislasi daerah (Prolegda) 5 tahun ke depan. Sebagaimana amanat Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kinerja DPRD diukur dari produktivitas anggota, komisi atau gabungan komisi atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Tujuan dibentuknya Badan Legislasi Daerah adalah untuk memperkuat fungsi DPRD di bidang pembentukan peraturan perundangan

Badan Legislasi Daerah sebagai salah satu alat kelengkapan Dewan dibidang legislasi menjadi ujung tombak dalam membuat Program Legislasi, Badan Legislasi Daerah menjadi filter dalam menyusun skala prioritas rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas lebih lanjut pada tingkat komisi, dengan demikian tugas<sup>113</sup> Badan Legislasi Daerah menjadi sangat penting, serta keberadaannya dalam alat kelengkapan menjadi unsur penguat dalam program legislasi, apabila kita lihat tugas yang perlu dilakukan oleh Badan Legislasi Daerah adalah:

1. menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;

---

113 Pengertian Tugas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah “yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan; pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seseorang; pekerjaan yang dibebankan”.



2. koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan pemerintah daerah;
3. menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
4. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD;
5. memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah;
6. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
7. memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan
8. membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

Substansi bahwa Eksistensi Badan Legislasi Daerah merupakan alat kelengkapan yang strategis. Lahirnya Badan Legislasi Daerah yang sifatnya permanen, tidak Ad Hoc, memberikan peluang dan momentum bagi anggota dewan untuk menghasilkan Perda inisiatif. Tujuan dibentuknya Badan Legislasi Daerah adalah untuk memperkuat fungsi<sup>114</sup> DPRD di

---

114 Pengertian fungsi menurut kamus besar Bahasa Indonesia adalah "*jabatan (pekerjaan) yg dilakukan*", *kerja suatu bagian tubuh*" ini berarti keberadaan BALEGDA adalah penguat bagi DPRD dalam melaksanakan pekerjaan yang dilakukan khususnya adalah penguatan bidang Legislasi

bidang pembentukan peraturan perundangan, di samping tugas pengawasan dan penyusunan anggaran pemerintah daerah. Harapan tentu muncul dari masyarakat, agar kinerja legislasi DPRD meningkat, baik kualitatif maupun kuantitatif dengan hadirnya badan tersebut.

Agar dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Daerah dapat dilaksanakan, secara berencana, maka Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Daerah perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah. Dalam Program Legislasi Daerah tersebut ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Dalam Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 pasal 32 dan pasal 39 menentukan perencanaan pembentukan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah (Prolegda), Program Legislasi Daerah ini perlu dilakukan dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan secara terencana, bertahap, terarah, dan terpadu. Untuk menunjang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diperlukan peran tenaga perancang peraturan perundang-undangan sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan. perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan daerah dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah. Di samping itu, Program Legislasi Daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

## **B. Penentuan Skala Prioritas Penyusunan Prolegda**

Untuk dapat menyusun Prolegda secara komprehensif maka langkah pertamanya adalah melakukan inventarisasi Rancangan Peraturan Daerah yang sudah mendapat prioritas kemudian ditabulasikan dalam sebuah matrik. Penyusunan

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP-D) harus merujuk dan sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Pemerintah Nasional (RPJP-N). RPJP- Daerah menjadi pedoman dalam menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM-D) yang kemudian dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang selanjutnya menjadi pedoman dalam menyusun RAPBN. Demikian pula dalam menyusun RPJM-D harus mempedomani RPJP-D. dan RPJM-D dijabarkan kedalam RKP-D, yang selanjutnya menjadi pedoman dalam menyusun RAPBD, setelah dibuat nota kesepakatan antara Kepala Daerah dan Pimpinan DPRD dalam bentuk Kebijakan Umum APBD dan prioritas plafon anggaran.

Program Legislasi Daerah menjadi bagian integral dari RPJP-D. Lebih khusus lagi program legislasi daerah sebaiknya dicantumkan dalam program bidang hukum yang meliputi program pembentukan peraturan daerah, program pemberdayaan lembaga penegak hukum di daerah, pencegahan pelanggaran hak asasi manusia, dan peningkatan kesadaran hukum serta pengembangan budaya hukum.

Dalam menentukan RPJP-D maupun RPJM-D terutama dalam menentukan skala prioritas Peraturan Daerah tahunan ataupun lima tahun DPRD terkadang setiap DPRD setiap daerah berbeda-beda, masih ditemukan DPRD belum sepenuhnya dapat dilaksanakan, karena masih mengalami kendala yakni sering menemukan kesulitan dalam koordinasinya dengan Pemerintah Daerah, yang biasanya diserahkan kepada Bagian Hukum.

Substansi peraturan daerah pada umumnya bersifat menindak lanjuti serta menjabarkan kembali sesuai situasi dan kondisi daerah berbagai kebijakan publik yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Strategi dalam menyusun rancangan peraturan daerah adalah dengan membuat skala proritas, yang dapat memberikan landasan untuk memperkuat perwujudan

tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Indikator yang dapat dijadikan skala prioritas dalam menyusun peraturan daerah adalah meliputi visi, misi, dan nilai-nilai yang tercantum dan disepakati dalam RPJP-D. Berdasarkan skala prioritas pembuatan peraturan daerah, dibuat tabel untuk mengetahui apakah substansi suatu peraturan daerah sudah ada ternyata tidak dibutuhkan lagi sehingga perlu dicabut, masih diperlukan dengan mengadakan beberapa perubahan, atau perlu dibentuk peraturan daerah yang baru. Bentuk tabulasi ini disamakan dengan tabulasi penetapan program legislasi daerah yang berasal dari SKPD. Peran ini dapat dimainkan oleh Badan Legislasi Daerah sebagai alat kelengkapan DPRD.

Disamping menentukan skala prioritas tersebut, keberadaan Badan Legislasi Daerah diharapkan mampu menghasilkan Peraturan Daerah-Peraturan Daerah inisiatif dari Dewan, Peraturan Daerah inisiatif sangat diperlukan dalam rangka menjalankan fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah inisiatif merupakan usulan Raperda yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, dapat dijadikan indikator produktifitas para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif, namun demikian masih belum sepenuhnya berjalan, hal ini biasanya terjadi karena masih terdapat kendala dalam menghasilkan Peraturan Daerah inisiatif, beberapa kendala yang biasanya dihadapi oleh Badan Legislasi Daerah adalah<sup>115</sup>:

1. terkait persoalan kordinasi antara anggota Dewan dengan Sekretariat Dewan dalam perencanaan anggaran penyusunan Raperda, Sekretaris Dewan terkadang belum

---

115 Penulis pernah melakukan penelitian saat Penulis menempuh Magister Ilmu Hukum di UNSOED Purwokerto., penelitian tersebut pada DPRD Kabupaten Brebes tahun 2011, dan dituangkan dalam hasil Tesis, dengan judul “Peran Badan Legislasi Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi di Kabupaten Brebes)”, dengan melakukan wawancara Ketua Badan Legislasi dan Sekwan DPRD Kabupaten Brebes.

memasukan rancangan anggaran dalam penyusunan RAPBD sehingga sokongan dana untuk pembentukan Perda inisiatif masih kurang;

2. pengetahuan Sumber Daya Manusianya (SDM) anggota Dewan yang kurang sepenuhnya memahami dalam Penyusunan Program Legislasi daerah,
3. Anggota Dewan tidak memiliki tenaga profesional untuk mendukung kinerja setiap anggota Dewan.

Sementara ini DPRD masih relatif terbatas dalam memanfaatkan hak inisiatifnya untuk menyusun Raperda. Anggota DPRD harusnya lebih proaktif menyusun Raperda yang memang sudah dibutuhkan oleh rakyat atau yang sudah digariskan dalam Prolegda, jadi tidak hanya sekedar menunggu inisiatif dari Pemerintah Daerah.

Dalam rangka meningkatkan penggunaan hak inisiatif DPRD untuk mengajukan usulan Raperda tersebut, perlu diambil langkah-langkah sebagai berikut :

- 1) Meningkatkan aktivitas berkomunikasi dengan masyarakat, khususnya di daerah pemilihannya. Aktivitas turun ke masyarakat yang selama ini hanya dilakukan selama masa reses, masih dirasakan minimal sekali, yaitu hanya selama 6 (enam) hari selama tiga kali masa reses. Disamping itu, kualitas aktivitas reses sendiri yang perlu dioptimalkan, bukan hanya sekedar formalitas kunjungan kerja, tetapi benar-benar dilakukan untuk menyerap kondisi dan permasalahan yang terjadi di masyarakat.
- 2) Alat kelengkapan DPRD yang berkaitan dengan fungsi Legislasi perlu dimaksimalkan, yakni Badan Legislasi Daerah, Komisi, komisi sesuai dengan bidang tugasnya, perlu melakukan langkah inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang tugasnya untuk dianalisis mengenai penerapannya di lapangan serta untuk menyusun Program Legislasi Daerah oleh Badan

## Legislasi Daerah.

Aktivitas dan kreativitas anggota DPRD dalam melihat perkembangan dan permasalahan kebijakan di daerah akan menimbulkan dorongan untuk meningkatkan aktifitas fungsi legislasinya. Tahap penyusunan rancangan perda merupakan tahap yang penting karena biasanya rumusan raperda yang dibahas dan disahkan menjadi perda akan bertolak dari rumusan Raperda awal. Dalam kondisi semacam itu akan ada kecenderungan untuk mengikuti rumusan Raperda awal. Oleh karena itu sangat penting untuk mempertimbangkan penyusunan Raperda dengan cermat dan matang serta memperhatikan segala aspek yang berpengaruh. Aspek itu misalnya : anggota DPRD harus terus mengingat dalam pikiran mereka karakteristik khas daerahnya, rakyat dan budayanya, serta ciri dunia usaha yang ada. Faktor-faktor ini mempengaruhi sukses tidaknya pencapaian tujuan diadakannya perda, sebab akan menentukan adil tidaknya peraturan bagi pihak-pihak terkait. Sebaiknya tidak membuat perda yang bertentangan dengan tradisi atau budaya yang ada, karena hal ini akan menimbulkan resistensi terhadap pelaksanaan perda.

## BADAN LEGISLASI DAERAH

### A. Badan Legislasi Daerah (BALEGDA) Dalam Konsep Demokrasi

Elemen dasar yang merupakan unsur-unsur pokok dari negara hukum (*Rechtsstaat*) dijabarkan dalam 4 (empat) prinsipal yaitu: pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan, adanya perlindungan hak-hak asasi manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia,. Dan adanya Peradilan administrasi negara dalam perselisihan. Apabila kita menganut paham yang dikemukakan oleh Arthur Mass maka salah satu dari pembagian kekuasaan (*division of power*) adalah *territorial division of power* yang dipergunakan untuk pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, yaitu hubungan antara pemerintah di tingkat pusat dengan pemerintahan di tingkat daerah, yang dalam kepustakaan Hukum Tata Negara lebih dikenal sebagai “*desentralisasi territorial*” (*terrtoriale decentralisatie*).

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia perlu memperhatikan 3 asas penting yang diatur dalam undang-undang Pemerintahan Daerah, yakni asas Desentralisasi, asas Dekonsentrasi dan asas Tugas Pembantuan. Ketiga asas tersebut menjadi bagian penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pasal 1 butir 8 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah mengalami beberapa kali perubahan terakhir dengan Undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan asas Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Kemudian Pasal 1 butir 9 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah mengalami beberapa kali perubahan terakhir dengan Undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Wali Kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum..

Dan selanjutnya Pasal 1 butir 10 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah mengalami beberapa kali perubahan terakhir dengan Undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan asas Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah Kabupaten/ Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.



Pemisahan kekuasaan bila kita kaitkan dengan pola penyelenggaraan sistem pemerintahan maka akan terlihat bahwa sistem sentralisasi yang pernah dianut oleh negara sudah mulai terbagi-bagi, pemerintah pusat sekarang sudah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah lebih leluasa dalam mengatur dan menentukan arah kebijakannya sendiri, Salah satunya adalah dengan membuat Peraturan Daerah.

Menurut penulis pembagian kekuasaan atau wewenang itu tidak akan terjadi bila tidak didahului atau disertai pembentukan daerah otonom selaku pihak yang akan disertai wewenang pemerintahan. Karena itu dalam desentralisasi akan terkait dengan proses pembentukan daerah otonom dan proses penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom tersebut. Adanya desentralisasi dapat dilihat sebagai bagian perwujudan negara hukum, sebab di dalam prinsip ini terkandung maksud pembatasan kekuasaan terhadap Pemerintah Pusat. Adanya pembatasan itu merupakan salah satu ciri negara hukum

Transfer kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah ini sebagai bentuk Pemberian otonomi luas kepada daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Pemberian otonomi daerah kepada pemerintah daerah ini merupakan bentuk dari pembagian kekuasaan sebagaimana dalam konsep negara hukum.

Kedudukan Pemerintah daerah adalah sebagai penyokong dari sistem negara yang menganut sistem negara hukum (*Rechtstaat*). Dalam rangka menjalankan otonomi daerah, diperlukan kerangka hukum yang melandasinya. Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 236 ayat 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah mengalami beberapa

kali perubahan terakhir dengan Undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Untuk mengurus dan mengatur urusannya sendiri, pemerintahan daerah berhak untuk membuat peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan, situasi dan kondisi daerahnya. Peraturan Daerah dapat berfungsi sebagai alat untuk memperlancar jalannya pemerintahan di Daerah dan juga dapat memberi petunjuk terhadap hal-hal yang telah diatur dan dilaksanakan. Menurut penulis dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Peraturan Daerah pada prinsipnya adalah untuk mendorong desentralisasi secara maksimal.

Indikator untuk mengkualifikasi demokrasi partisipatif adalah eksekutif dan legislatif dalam merencanakan dan memutuskan pembentukan hukum sesuai dengan aspirasi masyarakat, legislatif aktif berperan dalam mengartikulasikan semua aspirasi masyarakat, dan pers relatif bebas dalam menyebarkan informasi dan mengkritisi kebijakan negara. Indikator legislasi yang mencerminkan demokrasi partisipatoir adalah adanya naskah akademik, semua draft hukum dipublikasikan, terbukanya ruang partisipasi masyarakat yang luas, terjaminnya aspirasi masyarakat, eksekutif/legislatif melakukan konsultasi ke publik, dan ada mekanisme komplain publik.

Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia untuk saat ini pembentukannya didasarkan pada Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah mengalami perubahan yakni Undang-undang nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 236 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah mengalami beberapa kali perubahan terakhir dengan Undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai salah satu bingkai kebijakan daerah, Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Ketentuan demikian ini selaras dengan rumusan Pasal 14 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa materi muatan dalam Perda yang dibentuk DPRD dan Kepala Daerah adalah Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Orientasi normatif kepentingan dalam pembentukan Perda adalah untuk meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian secara yuridis masing-masing daerah diberi keleluasaan untuk berimprovisasi dan berinovasi dalam membuat Perda yang tujuannya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan publik di masing masing daerah.

Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah tidak terlepas dari tugas untuk membina ketentraman dan ketertiban masyarakat di Daerahnya. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah maka pemerintah daerah dituntut untuk memahami dukungan dan tuntutan yang berkembang dalam

masyarakatnya, tetapi kenyataannya sering terjadi bahwa setelah diberlakukannya suatu peraturan daerah, timbul ketidakpuasan warga masyarakat karena substansi dari peraturan daerah dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan warga masyarakat. Ketidakpuasan ini terjadi karena aspirasi warga masyarakat sebagai elemen lingkungan dari sistem pembentukan peraturan daerah kurang diperhatikan. Dengan adanya kesadaran tentang hal ini maka pada saat dibuatnya Peraturan Daerah perlu dilakukan pendekatan sistem yang bersifat terbuka dengan cara memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk berperanserta dalam pembentukan peraturan daerah melalui pemberian saran-saran terhadap rancangan peraturan daerah. Dalam pembentukan peraturan daerah, *feedback* (umpan balik) sebagai komponen tambahan dari sistem kadang-kadang tidak diperhatikan sehingga setelah peraturan daerah itu ditetapkan maka warga masyarakat tidak menerimanya yang sekaligus bersikap tidak mematuhi.

Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Oleh karena itu pembentukan Peraturan Daerah harus direncanakan sebaik-baiknya. Melalui pembentukan Peraturan Daerah yang berencana, aspiratif dan berkualitas dalam bentuk Prolegda, maka dapat diharapkan Peraturan Daerah akan menjadi penggerak utama bagi perubahan mendasar yang diperlukan daerah.

Dalam konsep demokrasi, keterwakilan di daerah Kabupaten/Kota diwujudkan dalam sebuah lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislasi di daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memiliki peran yang strategis. DPRD dalam melaksanakan fungsi Legislasi<sup>116</sup>, dalam menjalankan fungsinya agar berjalan secara maksimal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu ditunjang dengan alat kelengkapan Dewan. Berdasarkan ketentuan Pasal 375 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menegaskan Alat kelengkapan DPRD Kabupaten/kota terdiri atas:

- a. Pimpinan;
- b. Badan Musyawarah;
- c. Komisi;
- d. Badan Legislasi Daerah;
- e. Badan Anggaran;
- f. Badan Kehormatan; dan
- g. alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Istilah Badan Legislasi Daerah dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah justru tidak dikenal, dalam Undang-undang tersebut lebih disebutkan sebagai alat kelengkapan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah :

- a. Pimpinan;
- b. Badan musyawarah;
- c. Komisi;
- d. Badan pembentukan Perda;
- e. Badan anggaran;

---

116 “Legislasi” berasal dari bahasa Inggris *Legislation*, dalam khasanah ilmu hukum, Legislasi mengandung makna dikotomis yang bisa berarti bahwa (1) proses pembentukan, dan juga bisa berarti (2) produk hukum, dalam studi ini, legislasi dimaknai sebagai proses pembentukan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Hal ini selaras dengan argumentasi Al Andang L. Binawan yang menyatakan bahwa Legislasi, seperti halnya banyak kata serapan yang berakhiran “asi”, menunjuk pada suatu proses untuk menghasilkan hukum (dalam arti perundang-undangan). Lihat Al. Andang L. Binawan (2005) “ merunut Logika Legislasi”. Jentera Jurnal Hukum. Edisi 10 tahun III, Oktober 2005, Hal. 9

- f. Badan kehormatan; dan
- g. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Pada Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut diatas dapat dilihat istilah Badan Legislasi Daerah ternyata tidak ada, yang ada adalah istilah lembaga pembentuk Peraturan Daerah, namun demikian meskipun memiliki istilah yang berbeda namun secara fungsi adalah sama sebagai pembentuk Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Namun memang seharusnya ada konsistensi dalam membuat istilah dalam sebuah peraturan perundang-undangan sehingga tidak ada kerancuan.

Kehadiran Badan Legislasi Daerah adalah dalam rangka menjalankan fungsi legislasi dalam membentuk suatu peraturan daerah yang demokratis, Badan Legislasi Daerah sebagai alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang Legislasi, diharapkan dapat membantu dalam upaya mengatasi permasalahan peraturan Perundang-Undangan Daerah dalam rangka evaluasi terhadap Peraturan Daerah. Disamping itu juga Badan Legislasi Daerah dalam menjalankan fungsi legislasi diharapkan mampu menentukan skala prioritas yang utama yang harus dilakukan dalam perencanaan penyusunan Program Legislasi Daerah (PROLEGDA) yang memuat daftar urutan dan prioritas utama rancangan peraturan daerah yang harus dibahas dan dievaluasi beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD.

Evaluasi yang dilakukan oleh Badan Legislasi Daerah terhadap Rancangan Perda usul prakarsa DPRD adalah dimaksudkan untuk mempersiapkan lebih matang, sistematis dan terkoordinasi. Sehingga, pada saat memasuki tahap pembahasan tidak lagi mengalami kebuntuan atau mengurus hal-hal yang bersifat redaksional. Sedangkan evaluasi yang dilakukan terhadap Perda yang telah atau sedang berlaku adalah

untuk melihat tingkat efektivitas keberlakuan sebuah perda di dalam masyarakat. Kegiatan evaluasi yang dilakukan oleh Badan Legislasi Daerah tersebut juga dapat digunakan sebagai bahan perencanaan pembentukan peraturan Perundang-Undangan. Karena disamping meninjau substansi, juga berusaha menganalisis efektivitas perda dalam pelaksanaannya, termasuk kelembagaan dan aparatur pelaksananya. Melalui kegiatan ini dapat diketahui kelemahan yang ada dalam peraturan yang dievaluasi atau dikaji dan bagaimana persepsi masyarakat terhadap peraturan itu.

Dengan demikian penulis dapat menarik benang merah bahwa antara negara hukum, otonomi daerah dengan demokrasi dan pembuatan kebijakan di daerah itu memiliki kaitan yang erat. Pembagian kekuasaan secara vertikal sebagaimana dalam unsur negara hukum di negara demokrasi akan melahirkan desentralisasi dan otonomi. Dengan otonomi tersebut, daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan sendiri, termasuk dalam pembuatan Peraturan Daerah yang kewenangannya secara bersama-sama ada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki alat kelengkapan Legislasi yakni Badan Legislasi Daerah.

Sudah merupakan keharusan bahwa legislasi Peraturan Daerah di era otonomi daerah seluas-luasnya adalah dalam bingkai demokrasi, dan dengan Peraturan Daerah maka sistem penyelenggaraan Pemerintah Daerah dalam menjalankan arah kebijakan harus berdasarkan pada Peraturan Daerah tersebut.

Berdasar pada penelaahan yang demikian itu pada akhirnya muncul suatu pemahaman bahwa dalam proses pembentukan Peraturan Daerah itu niscaya bersandar pada prinsip-prinsip demokrasi.

Badan Legislasi Daerah menjadi alat kelengkapan DPRD yang strategis untuk melahirkan perda-perda inisiatif karena

sifatnya tetap, tidak sebagaimana Panitia Legislasi (Panleg) yang bersifat Ad Hoc. Salah satu output terpenting keberadaan Badan Legislasi Daerah adalah terumuskannya program legislasi daerah (PROLEGDA) 5 tahun ke depan. Sebagaimana amanat UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang telah mengalami perubahan, yakni Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, bahwa kinerja DPRD diukur dari produktivitas anggota, komisi atau gabungan komisi atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.

## **B. Peran Badan Legislasi Daerah (BALEGDA)**

Keberadaan Badan Legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan amanat dari ketentuan Pasal 375 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, terakhir diubah dengan Undang-undang nomor 13 tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Kehadiran Badan Legislasi (BALEG) DPRD juga sudah diisyaratkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 60 Ayat 1, menyebutkan bahwa *“Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.”*

Pasal ini mengandung penting bahwa kinerja DPRD akan diukur dari produktivitas anggota, komisi, atau gabungan komisi, Badan Legislasi Daerah (sebagai alat kelengkapan DPRD bidang Legislasi) dalam mengusulkan Raperda. Kehadiran Badan Legislasi Daerah menjadi momentum yang sangat strategis untuk mewujudkan sekaligus mendorong



lahirnya Peraturan Daerah (Perda) yang berkualitas dan dapat menjamin kepastian hukum bagi investasi di daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 36 ayat 1 dan ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang berlaku pula pada tingkat Kabupaten/Kota, bahwa dalam Penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.

Penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.

Sebagai alat untuk mencapai tujuan desentralisasi, keberadaan peraturan daerah menjadi faktor yang signifikan dalam menentukan sukses tidaknya mencapai tujuan yang diinginkan dari desentralisasi. Buruknya peraturan daerah yang dihasilkan tentu saja akan menghambat proses desentralisasi yang sedang berlangsung. Berkaitan dengan hal itu untuk menghindari buruknya Peraturan Daerah yang dihasilkan, maka dalam penyusunan peraturan daerah harus memperhatikan teori perundang-undangan yang ada serta penyusunan Peraturan Daerah perlu memperhatikan asas-asas yang terkandung dalam ketentuan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jika Peraturan Daerah yang dihasilkan adalah Peraturan Daerah yang berkualitas maka akan semakin mudah desentralisasi diterapkan/dicapai.

Disinilah peran Badan Legislasi Daerah dimulai dengan berperan sebagai *filter* (pintu pertama masuknya) Peraturan Daerah yang diusulkan dan akan dibahas di tiap-tiap komisi, Badan Legislasi Daerah dalam menjalankan fungsi legislasinya untuk membentuk Peraturan Daerah harus memperhatikan

asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik serta melakukan sinkronisasi dalam penyusunan Peraturan Daerah dengan Peraturan yang lebih tinggi, karena apabila Peraturan Daerah yang dihasilkan buruk maka tentunya Badan Legislasi Daerah ikut bertanggung jawab atas tidak maksimalnya desentralisasi di daerah. Badan Legislasi Daerah turut menentukan Berkualitas tidaknya suatu Peraturan Daerah.

Artinya bahwa Badan Legislasi Daerah sebagai alat kelengkapan Dewan perannya menjadi sangat penting dalam menyusun dan mengkoordinasikan setiap rancangan Peraturan Daerah yang akan disusun dalam skala prioritas menjadi Program Legislasi Daerah. Badan Legislasi Daerah juga berperan dalam koordinasi penyusunan Program Legislasi Daerah antara legislatif dan eksekutif dan menjaga agar produk peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Badan Legislasi Daerah di DPRD merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan merupakan *"think tank"* nya DPRD dalam menjalankan fungsi pengaturan atau fungsi legislasi. Dalam melaksanakan tugasnya, Badan Legislasi Daerah berpedoman pada tata tertib DPRD.

Badan Legislasi Daerah adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dalam menjalankan tugasnya Badan Legislasi Daerah harus aktif dalam :

- a. Menginventarisasi seluruh Perda yang sudah ada untuk dibuat klasifikasinya ke dalam tiga kelompok :
  1. Perda yang sudah tidak berfungsi sebagai instrumen aturan hukum Untuk Perda semacam ini diusulkan untuk dicabut dan diganti dengan Perda yang baru;
  2. Perda yang sebagian materinya sudah tidak sesuai dengan kondisi sosiologis masyarakat atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perda kategori ini perlu diubah/diganti.

Diubah apabila filosofi dan paradigma dalam Perda tersebut tidak berubah;

3. Perda yang masih berlaku secara efektif.
- b. Perda yang harus dibuat, karena :
  1. Adanya perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, baik dari undang-undang ataupun peraturan pemerintah;
  2. Adanya inisiatif dari Anggota DPRD maupun dari Pihak Pemda untuk membuat Perda;
  3. Adanya inisiatif rancangan perda dari masyarakat yang kemudian disalurkan melalui DPRD ataupun melalui Pemda.

Proses kegiatan yang dapat dilakukan oleh Badan Legislasi Daerah dalam Mekanisme Pembentukan yaitu sebagai berikut :

Konsep awal program legislasi daerah dari DPRD ini dapat diperoleh dari :

- a. Komisi-komisi;
- b. Fraksi-fraksi;
- c. Biro/Bagian Hukum Sekretariat Pemerintah dinasikan bahan-bahan dari SKPD-SKPD;
- d. RPJP - Daerah;
- e. sumber-sumber lainnya.

Berdasarkan masukan-masukan tersebut, Badan Legislasi Daerah kemudian menyusun daftar rancangan peraturan daerah yang akan dimasukkan dalam program legislasi daerah dalam kurun waktu lima tahun sesuai dengan skala prioritas yang disepakati. Panitia legislasi dalam menyusun program legislasi ini difasilitasi oleh Sekretariat DPRD, dan apabila perlu dibantu oleh tenaga ahli sesuai materi peraturan daerah yang akan disusun.

Penyusunan program legislasi daerah ini dapat diklasifikasi berdasarkan pada berbagai hal antara lain sebagai berikut :

- (1) Pelaksanaan dari UUD - NKRI tahun 1945;
- (2) Pelaksanaan dari Undang-Undang;
- (3) Pelaksanaan peraturan pemerintah dan peraturan presiden;
- (4) Pemenuhan kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang mendesak;
- (5) Keperluan untuk menjaga persatuan, kesatuan dan keutuhan bangsa;
- (6) Pelestarian nilai-nilai dan adat istiadat setempat;
- (7) Pelaksanaan perjanjian kerjasama antara daerah dan/ atau Perjanjian internasional di daerah;
- (8) Pemulihan ekonomi keuangan sejalan dengan fungsi anggaran dalam hat stabilisasi, distribusi, dan fungsi alokasi;
- (9) Dan lain-lain.

Dalam menentukan skala prioritas Badan Legislasi Daerah DPRD menggunakan pertimbangan :

1. Pelaksanaan dari Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
2. Tingkat kebutuhan masyarakat;
3. Keterkaitan antara kebutuhan masyarakat dengan Peraturan Daerah yang akan di susun, artinya bahwa apakah keinginan masyarakat memang benar-benar harus diakomodir menjadi sebuah Peraturan Daerah atau tidak;
4. Kesiapan dari tim perumus dalam mengajukan Peraturan Daerah, kesiapan tersebut meliputi:
  - a. kesiapan dalam menyusun Naskah Akademik oleh pengusul Peraturan Daerah;
  - b. kesiapan anggaran; dan
  - c. kesiapan SDM dari tim penyusunnya.

Setelah inventarisasi dilakukan, selanjutnya dibuatkan skala prioritas untuk setiap tahun anggaran dalam kurun waktu lima tahun. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Badan Legislasi Daerah DPRD dapat dibantu oleh tim asistensi yang disiapkan

oleh Sekretariat DPRD, dengan tugas-tugas sebagai berikut :

- (1) Membantu menyusun daftar inventaris rancangan peraturan daerah dengan pertimbangan atas dasar kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan kondisi ideal, filosofi, dan sosiologi;
- (2) Membantu mencari sumber informasi baik dari komisi, fraksi, instansi pemerintah daerah (biro/ bagian hukum), dan masyarakat;
- (3) Membantu melakukan kajian, analisis, seminar, termasuk meminta masukan dari para pakar dan pemerhati;
- (4) Membuat laporan hasil kerja tim asistensi untuk disampaikan kepada Panitia legislasi;
- (5) Laporan tim asistensi menjadi bahan dalam penyusunan program legislasi dengan memperhatikan perkembangan dan informasi lanjutan dari para stakeholder dan shareholder.

Program legislasi daerah yang disusun oleh Badan Legislasi dibantu tim asistensi mencerminkan adanya rancangan peraturan daerah merupakan inisiatif dari pemerintah daerah dan inisiatif dari DPRD disusun dalam kurun waktu lima tahun dengan skala prioritas yang ditetapkan dalam setiap tahun.

Dalam menyusun program legislasi daerah, Badan Legislasi Daerah DPRD tidak hanya memprogramkan rancangan peraturan daerah yang akan dibuat atau dibentuk atau yang akan dicabut dan/atau diubah, tetapi juga memperhatikan tuntutan perkembangan situasi dan kondisi daerah maupun nasional.

Ada beberapa hal yang perlu dimasukkan dalam program legislasi daerah, yaitu ;

- a. Program pembentukan peraturan daerah;
- b. Program pemberdayaan lembaga penegak hukum di daerah;

- c. Program pencegahan pelanggaran hak asasi manusia;
- d. Program peningkatan kesadaran hukum serta pengembangan budaya hukum;
- e. Program pelestarian, perlindungan, dan pengembangan nilai-nilai hukum adat selaras dengan perkembangan jaman.

Dengan demikian keberadaan Badan Legislasi Daerah merupakan alat kelengkapan dewan yang perannya diperlukan untuk<sup>117</sup> :

1. Memperkuat fungsi legislasi dari legislatif;
2. Meningkatkan produktifitas dalam penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda);
3. Sebagai alat kelengkapan DPRD yang dapat menentukan skala prioritas utama atas produk Peraturan Daerah yang harus segera di bahas;
4. Melakukan sinkronisasi dalam penyusunan Peraturan Daerah dengan Peraturan yang lebih tinggi;
5. Sebagai filter (pintu masuk pertama) setiap produk Peraturan Daerah yang akan diusulkan.
6. Perencana penyusunan Program Legislasi Daerah;
7. Koordinator dalam penyusunan Program Legislasi Daerah antara Legislatif dan Eksekutif terutama dalam penentuan skala prioritas;
8. Penjaga agar setiap produk peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional (sinkronisasi).

Dari delapan Peran tersebut akan Penulis uraikan sebagai berikut :

---

117 Delapan Peran Balegda yang diutarakan oleh penulis adalah hasil penelitian Tesis penulis yang telah dilakukan tahun 2010, saat penulis menempuh program jenjang pasca sarjana di Magister Ilmu Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto, penelitian dilakukan oleh Penulis dengan mengambil sampel di DPRD kabupaten Brebes-Jawa Tengah.

## **1. Memperkuat fungsi legislasi dari legislatif**

Sejalan dengan perubahan konstitusi dan kematangan otonomi daerah, mulai dilakukan penguatan fungsi dan kinerja dewan melalui perubahan regulasi, pembenahan struktur kelembagaan (mis. adanya penambahan alat kelengkapan dewan yang berupa Badan Legislasi Daerah, Badan Kehormatan, dll), penguatan kelembagaan (optimalisasi fungsi alat-alat kelengkapan dewan), penguatan penganggaran, peningkatan daya dukung dewan (sarana-prasarana dan staf) dan penentuan Program Legislasi Daerah sebagai instrumen perencanaan pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis antara Dewan dan Pemerintah Daerah. DPRD dalam melaksanakan fungsi Legislasi, kini dibantu oleh sebuah alat kelengkapan DPRD yang disebut dengan Badan Legislasi Daerah (Balegda). Kehadiran Balegda sangat diperlukan, agar kinerja dewan dalam menjalankan fungsi Legislasi, anggaran dan pengawasan lebih optimal. Kehadiran Balegda adalah menjalankan fungsi Legislasi dalam membentuk suatu perda yang demokratis.

## **2. Meningkatkan produktifitas dalam penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda)**

perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu program legislasi daerah, dengan adanya Badan Legislasi Daerah, penyusunan program legislasi diharapkan mampu meningkat karena sekarang alat kelengkapan ditubuh DPRD ada yang diberikan fungsi khusus untuk menyusun legislasi (pembentukan peraturan), dengan adanya Badan Legislasi Daerah penyusunan Program Legislasi Daerah diharapkan mampu terencana baik jangka panjang, menengah dan tahunan, hasil penelitian menunjukan bahwa Badan Legislasi Daerah Kabupaten Brebes belum dapat merencanakan secara maksimal Prolegda untuk jangka panjang, menengah dan tahunan.

**3. Sebagai alat kelengkapan DPRD yang dapat menentukan skala prioritas utama atas produk Peraturan Daerah yang harus segera di bahas**

dengan fungsi legislasi yang dimilikinya dewan melalui alat kelengkapan Badan Legislasi Daerah menyusun Program Legislasi Daerah yang isinya adalah memuat program legislasi jangka panjang, menengah, atau tahunan yang kemudian ditetapkan skala prioritas yang harus segera di bahas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Penentuan skala prioritas ini sangat diperlukan untuk menjamin hak-hak asasi manusia khususnya masyarakat agar menjadi prioritas utama untuk segera dibahas.

**4. Melakukan sinkronisasi dalam penyusunan Peraturan Daerah dengan Peraturan yang lebih tinggi**

dalam penyusunan peraturan Daerah penting sekali untuk diperhatikan tentang asas-asas peraturan perundang-undangan, peraturan daerah dalam hirarki perundang-undangan berdasarkan undang-undang nomor 12 tahun 2011 adalah berada di urutan terbawah, oleh karena itu dalam pembentukannya harus sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi (sinkronisasi), yang artinya Peraturan Daerah sebagai peraturan terendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*Lex Superior Derogat Lege inferiori*) sehingga Peraturan Daerah tersebut dapat dilaksanakan dan tidak ada pembatalan (*judicial review*) , di sini peran Badan Legislasi Daerah sebagai pintu pertama masuknya rancangan Peraturan Daerah adalah melakukan sinkronisasi ditingkat awal sebelum dibahas lebih lanjut.



**5. Sebagai filter (pintu masuk pertama) setiap produk Peraturan Daerah yang akan diusulkan.**

Sebagai alat kelengkapan Dewan yang memperkuat fungsi legislasi Badan Legislasi Daerah harus mampu menyaring semua Peraturan Daerah yang akan dibahas lebih lanjut, Badan Legislasi Daerah terlebih dahulu melakukan sinkronisasi, memeriksa baik filosofi, sosiologis maupun yuridisnya sebuah Rancangan Peraturan Daerah apakah Rancangan Peraturan Daerah tersebut perlu direkomendasikan untuk diteruskan pada tingkat selanjutnya atau tidak.

**6. Perencana penyusunan Program Legislasi Daerah**

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah, kaitan dengan itu Badan Legislasi Daerah merupakan alat kelengkapan dewan yang tepat sebagai perencana Penyusunan Program Legislasi Daerah. Konsep awal program legislasi daerah dari Dewan dapat diperoleh dari :

- a. komisi-komisi;
- b. Fraksi-fraksi;
- c. Biro/bagian hukum Sekretariat Pemerintah Daerah yang mengkoordinasikan bahan-bahan dari SKPD-SKPD;
- d. RPJP- Daerah

Berdasarkan masukan-masukan tersebut, Badan Legislasi Daerah kemudian menyusun daftar rancangan peraturan daerah yang akan dimasukkan dalam program legislasi daerah dalam kurun waktu jangka panjang, menengah dan tahunan.

## **7. Koordinator dalam penyusunan Program Legislasi Daerah antara Legislatif dan Eksekutif terutama dalam penentuan skala prioritas**

Seperti telah penulis uraikan diatas bahwa setelah menerima masukan-masukan konsep awal dari komisi, fraksi, bagian hukum Sekda, SKPD dan RPJP Daerah kemudian Badan Legislasi Daerah dan eksekutif membuat skala prioritas untuk setiap tahun anggaran.

## **8. Penjaga agar setiap produk peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional (sinkronisasi)**

Sebagai alat kelengkapan dewan yang keberadaanya untuk memperkuat fungsi legislasi dan sebagai pintu pertama masuknya pembentukan hukum di daerah tentunya Badan Legislasi Daerah harus memperkuat sistem hukum nasional, proses pembentukan Peraturan Daerah jangan sampai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, setiap rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk hendaknya tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik tata cara pembentukannya, maupun materi muatan yang akan diatur, hal ini perlu dilakukan agar setiap Peraturan Daerah yang dihasilkan lebih baik dan ketika diberlakukan tidak mendapat pertentangan dari masyarakat sehingga terhindar dari pembatalan (*Judicial Review*). Dengan tetap menjaga produk peraturan Perundang-undangan daerah dalam kesatuan sistem hukum nasional maka desentralisasi akan lebih maksimal dan kesejahteraan masyarakat terwujud.

Kehadiran Badan Legislasi Daerah sebagai salah satu alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki fungsi legislasi memiliki peran penting, sebagai pintu utama masuknya segala Peraturan daerah yang akan dibahas di tiap komisi, Badan legislasi memiliki peran dalam melakukan perencanaan

pembentukan Perundang-undangan daerah yang didasarkan pada Program Legislasi Daerah.

Penentuan Program Legislasi Daerah yang dilakukan oleh Badan Legislasi Daerah harus didukung dengan kemampuan dan dalam menyusun prolegda Badan Legislasi Daerah tidak hanya mengandalkan masukan–masukan dari eksekutif, dan Badan Legislasi Daerah hanya menunggu dari eksekutif saja.

fungsi legislasi dari para anggota Dewan belum dimaksimalkan secara baik, keberadaan alat kelengkapan Dewan yakni Badan Legislasi Daerah adalah untuk meningkatkan dan mempertajam fungsi legislasi yang dimiliki DPRD, diharapkan dengan adanya Badan Legislasi Daerah Perda-Perda inisiatif semakin meningkat.’

Kedudukan Badan Legislasi Daerah sebagai organ terkecil dalam pembentukan hukum memiliki peran untuk memaksimalkan proses otonomi daerah dengan membentuk Peraturan Daerah yang berkualitas serta tetap menjaga sistem hukum di daerah sesuai dengan konstitusi, sehingga penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam unsur-unsur konsep negara hukum.

Sudah sepatutnya untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan suatu tatanan yang tertib dan teratur secara konstitusional yang antara lain di bidang peraturan perundang-undangan, mengingat tidak sedikit dijumpai peraturan perundang-undangan *overlapping* (tumpang tindih), benturan (*friksi*) bahkan kontradiksi (pertentangan) diantara peraturan tersebut yang berimplikasi pada luntarnya nilai kepastian hukum di tengah-tengah masyarakat. Melihat kondisi seperti ini, maka sudah sepantasnya Badan Legislasi Daerah Kabupaten Brebes perlu segera membuat perencanaan dalam jangka panjang (RPJP-D), jangka menengah (RPJM-D) yang

dituangkan dalam suatu instrumen Program Legislasi Daerah. Hal itu dilakukan untuk memberikan kemanfaatan yang seluas-luasnya bagi kesejahteraan rakyat. Selain itu juga, salah satu prioritas yang harus dilakukan Badan Legislasi Daerah dalam rangka pembangunan hukum nasional adalah melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan di daerah.

## **PENUTUP**

Dari seluruh pembahasan tersebut diatas maka penulis menganalisa keterkaitan antara konsep negara hukum, Pemisahan kekuasaan, konsep otonomi daerah dan teori perundang-undangan adalah bahwa dalam konsep negara hukum terdapat pemisahan kekuasaan yang terdiri dari legislatif, eksekutif dan yudikatif, secara vertikal juga dalam pemisahan kekuasaan terbagi antara kekuasaan pemerintah pusat dan kekuasaan pemerintah daerah yang lebih dikenal sebagai desentralisasi, dalam sistem desentralisasi daerah diberi kewenangan untuk menentukan arah kebijakan sendiri melalui cara dengan membentuk peraturan daerah, yang kemudian kewenangan pembentukan peraturan daerah tersebut diserahkan kepada legislatif, di daerah kewenangan tersebut diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan untuk mendukung kinerja Dewan Perwakilan Daerah tersebut maka dibentuklah alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bernama Badan Legislasi Daerah yang keberadaannya untuk memperkuat fungsi legislasi di daerah.

Sebagai alat kelengkapan yang diberi kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah maka maksimal tidaknya sistem desentralisasi di daerah tergantung peran dari Badan Legislasi Daerah, karena Peraturan Daerah adalah salah satu alat untuk mencapai tujuan desentralisasi, buruknya Peraturan Daerah

yang dihasilkan akan menghambat proses jalannya desentralisasi di daerah sehingga disini teori perundang-undangan akan dijadikan landasan dalam menghasilkan Peraturan Daerah yang berkualitas. Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sangat diperlukan dalam pembentukan Peraturan Daerah untuk menghindari adanya proses pengujian oleh masyarakat (*judicial review*), disinilah perlunya lembaga pengujian sebuah peraturan perundang-undangan, apabila kita kaitkan dengan unsur-unsur dari negara hukum menurut Jimly Assiddiqie maka lembaga peradilan tata negara (Penulis: Mahkamah Konstitusi) memang sangat penting untuk menyokong sebuah negara hukum dan sebagai penyeimbang (*Check and Balance*) antara pemerintah dan masyarakat. Di Indonesia sepanjang pengujian Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dilakukan oleh lembaga Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian dibawah Undang-undang (termasuk Peraturan Daerah) diserahkan kepada Mahkamah Agung.

Dengan adanya Peran Badan Legislasi Daerah diharapkan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan Daerah melalui Prolegda dapat memperkuat dan meningkatkan fungsi legislasi DPRD dan menyusun skala prioritas utama yang dibutuhkan oleh masyarakat terutama dalam membuat Perda-Perda inisiatif serta tetap menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional dan kehadiran Badan Legislasi Daerah diharapkan mampu memaksimalkan jalannya otonomi di daerah melalui pembentukan Peraturan Daerah yang berkualitas yang pada akhirnya kehadiran Badan Legislasi Daerah semakin memperkuat dan memperkokoh sistem negara hukum (*Rechtsstaat*) yang dianut oleh negara.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Mukthie Fadjar, *"Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi"*, Konstitusi Press, Citra Media, Yogyakarta, 2006.
- Azhari, *"Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya"*, UI Press, Jakarta , 1995.
- Bagir Manan, *"Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945"*, Unsika; Krawang, 1993.
- , *Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 1994.
- , *"Menyongsong Fajar Otonomi Daerah"*, Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001.
- Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987.
- C.F. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusa Dunia, Bandung, 2004.
- C.S.T.Kansil, *"Hukum Tata Negara Republik Indonesia"*, Rineka Cipta, Jakatra, 1997.

Faisal Akbar Nasution, *"Pemerintahan Daerah dan Sumber-Sumber Pendapatan Daerah"*, PT. Sofmedia. Jakarta, 2009.

-----, *"Dimensi Hukum Pemerintahan Daerah"*, Pustaka bangsa Press, Medan, 2003.

Fatkhuraham, Dian Aminudin, Sirajudin, " *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*" , PT. Citra Aditya, Bandung, 2004.

Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.

Hazairin, " *Demokrasi pancasila*" Bina Aksara, Jakarta, 1985

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

-----, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara jilid II*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

-----, *"Menegakkan tiang Konstitusi"*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008

-----, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

-----, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Konstitusi Press), Jakarta, 2005

-----, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

-----, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.



- J. Supranto, M.A., APU, "*Metode Penelitian Hukum dan Statistik*", PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam sistim ketatanegaraan Indonesia*, CV. Utomo Bandung, 2005.
- Moh. Mahfud MD, "*Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*", Rajawali Pers, divisi buku perguruan tinggi, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Mohammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat, Usaha Nasional*, Surabaya, 1980.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Liberty, Jakarta, 1997.
- dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, ctk. Kedua, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajiann Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992
- Mulyosudarmo, seperti yang dikutip oleh Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.

- Nurul Aini, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Demokratisasi Pemerintahan Daerah*, dalam Syamsuddin Haris (Edt), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005.
- Philipus M. Hadjon, “*Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*”, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Padmo Wahjono, “*Pembangunan Hukum di Indonesia*,” Jakarta: In Hill Co, Hal, 1969.
- Riadian, *Metode & Teknik Menyusun Tesis*, Afabeta, Bandung, 2004.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo, 2006
- Sadu Wasistiono, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD)*, Fokus Media, Bandung, 2009.
- Sobirim Melian, “*Gagasan perlunya konstitusi Baru Pengganti UUD1945*”, UII Press, Yogyakarta, 2001.
- Soehino , “*Ilmu Negara*”,yogyakarta , 1996.
- Syaukani,HR,. Afan Gaffar dan Riaas Rasyid, “*Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*”, Pustaka Pelajar. Jakarta, 2003.
- Sri Soemantri, “*Bunga Rampai Hukum Tata Negara* “ , Bandung , 1992.

- Team KRHN, *“Lembaga Negara Dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara”* kata pengantar Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie. S.H., KRHN, Jakarta, 2005.
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962.
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan, Rajawali Pers
- Yusril Ihza Mahendra, *Mewujudkan Supremasi Hukum di Indonesia (Catatan dan Gagasan)*, Sekretariat Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2002.
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, cetakan ke-2, Bandung PT.Eresco Jakarta, 1981.

### **Makalah/Jurnal**

- B. Arief Sidharta, *“Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum”*, dalam Jentera (Jurnal Hukum), “Rule of Law”, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004.
- Brian Tamanaha (Cambridge University Press, 2004), lihat Marjanne Termoshuizen-Artz, *“The Concept of Rule of Law”*, Jurnal Hukum Jentera, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Jakarta, edisi 3-Tahun II, November 2004
- Makalah Jimly Assiddiqie *“Negara Hukum Indonesia”* (makalah disampaikan pada Ceramah Umum dalam rangka Pelantikan Dewan Pimpinan Pusat Ikatan Alumni Universitas Jayabaya, di Jakarta, Sabtu, 23 Januari 2010)

Makalah Ismail Suny, *"Upaya Mewujudkan Demokrasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Proklamasi 17 Agustus 1945"*. (Lampung; Makalah disampaikan pada Seminar Hukum dalam Konstek Perubahan UUD 1945, Kerja Sama BP-MPR dengan Fakultas Hukum UI). 24-26 Maret 2000.

Philips M. Hadjon, *"Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah"* (Malang; Makalah, Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Unibraw.2001).

Efik Yusdiansyah, Jurnal Syiar Hukum dengan judul *"Peran Badan Legislatif Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Legislatif Di DPRD Provinsi Jawa Barat"*. Penerbit FH.UNISBA. Vol. Xiv. No. 2 September 2012 – Februari 2013

### **Peraturan perundang-undangan**

- a. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- c. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- e. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang

- f. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- g. Undang-undang nomor 13 tahun 2019 tentang perubahan ketiga atas Undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- h. Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

## **LAMPIRAN**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 12 TAHUN 2011  
TENTANG  
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan;
- c. bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Mengingat : Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22A Undang-Undang  
Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA  
dan  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG                      TENTANG  
PEMBENTUKAN                      PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN.

## **BAB I**

### **KETENTUAN UMUM**

#### **Pasal 1**

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
2. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.
3. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.



5. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
6. Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
7. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
8. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
9. Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
10. Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
11. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
12. Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita

Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.

13. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
14. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
15. Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **Pasal 2**

Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara.

## **Pasal 3**

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
- (3) Penempatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya.

#### **Pasal 4**

Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang ini meliputi Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan di bawahnya.

## **BAB II ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

#### **Pasal 5**

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

#### **Pasal 6**

(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

### **BAB III**

## **JENIS, HIERARKI, DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

### **Pasal 7**

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

### **Pasal 8**

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

### **Pasal 9**

- (1) Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.
- (2) Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

### **Pasal 10**

- (1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:
  - a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
  - c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
  - d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
  - e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- (2) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.

### **Pasal 11**

Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.

### **Pasal 12**

Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

### **Pasal 13**

Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

### **Pasal 14**

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

### **Pasal 15**

- (1) Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam:
  - a. Undang-Undang;
  - b. Peraturan Daerah Provinsi; atau
  - c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

- (3) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.

## **BAB IV**

### **PERENCANAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

#### **Bagian Kesatu**

#### **Perencanaan Undang-Undang**

##### **Pasal 16**

Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas.

##### **Pasal 17**

Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

##### **Pasal 18**

Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas:

- a. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. perintah Undang-Undang lainnya;
- d. sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. rencana pembangunan jangka panjang nasional;

- f. rencana pembangunan jangka menengah;
- g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

### **Pasal 19**

- (1) Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
- (2) Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi:
  - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
  - b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan
  - c. jangkauan dan arah pengaturan.
- (3) Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

### **Pasal 20**

- (1) Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah.
- (2) Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.
- (3) Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.
- (4) Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.



- (5) Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

### **Pasal 21**

- (1) Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (3) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.
- (4) Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan DPR.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Presiden.

### **Pasal 22**

- (1) Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR.
- (2) Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPR.

### **Pasal 23**

- (1) Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
  - a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
  - b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
  - c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
  - d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
  - e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
  - a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
  - b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

## **Bagian Kedua Perencanaan Peraturan Pemerintah**

### **Pasal 24**

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah.

### **Pasal 25**

- (1) Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang

sebagaimana mestinya.

- (2) Perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

#### **Pasal 26**

- (1) Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (2) Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

#### **Pasal 27**

Rancangan Peraturan Pemerintah berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya.

#### **Pasal 28**

- (1) Dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan Rancangan Peraturan Pemerintah di luar perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah.
- (2) Rancangan Peraturan Pemerintah dalam keadaan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat berdasarkan kebutuhan Undang-Undang atau putusan Mahkamah Agung.

#### **Pasal 29**

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden.

## **Bagian Ketiga** **Perencanaan Peraturan Presiden**

### **Pasal 30**

Perencanaan penyusunan Peraturan Presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Presiden.

### **Pasal 31**

Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 sampai dengan Pasal 29 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Presiden.

## **Bagian Keempat** **Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi**

### **Pasal 32**

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi.

### **Pasal 33**

- (1) Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
- (2) Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi:
  - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
  - b. sasaran yang ingin diwujudkan;
  - c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan

- d. jangkauan dan arah pengaturan.
- (3) Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

#### **Pasal 34**

- (1) Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi.
- (2) Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.
- (3) Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

#### **Pasal 35**

Dalam penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1), penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

#### **Pasal 36**

- (1) Penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

- (3) Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Gubernur.

### **Pasal 37**

- (1) Hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) disepakati menjadi Prolegda Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi.
- (2) Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi.

### **Pasal 38**

- (1) Dalam Prolegda Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
  - a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
  - b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.
- (2) Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi:
  - a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
  - b. akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
  - c. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah

Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

## **Bagian Kelima**

### **Perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

#### **Pasal 39**

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota.

#### **Pasal 40**

Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

#### **Pasal 41**

Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa atau nama lainnya.

## **Bagian Keenam**

### **Perencanaan Peraturan Perundang-undangan Lainnya**

#### **Pasal 42**

- (1) Perencanaan penyusunan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing.

- (2) Perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

## **BAB V**

### **PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

#### **Bagian Kesatu**

#### **Penyusunan Undang-Undang**

##### **Pasal 43**

- (1) Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden.
- (2) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD.
- (3) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai:
  - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
  - b. penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau
  - c. pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (5) Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

##### **Pasal 44**

- (1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.



- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

#### **Pasal 45**

- (1) Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas.
- (2) Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan:
  - a. otonomi daerah;
  - b. hubungan pusat dan daerah;
  - c. pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
  - d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
  - e. perimbangan keuangan pusat dan daerah.

#### **Pasal 46**

- (1) Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.
- (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan DPR.

### **Pasal 47**

- (1) Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.
- (2) Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian.
- (3) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.

### **Pasal 48**

- (1) Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik.
- (2) Usul Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang.
- (3) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD yang mempunyai tugas di bidang perancangan Undang-Undang untuk membahas usul Rancangan Undang-Undang.
- (4) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat

(2) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.

#### **Pasal 49**

- (1) Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.
- (2) Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima.
- (3) Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

#### **Pasal 50**

- (1) Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.
- (2) Surat Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang bersama DPR.
- (3) DPR mulai membahas Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima.
- (4) Untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.

## **Pasal 51**

Apabila dalam satu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh DPR dan Rancangan Undang-Undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

## **Bagian Kedua** **Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti** **Undang-Undang**

### **Pasal 52**

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
- (3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang.
- (5) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.
- (6) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku

sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

- (7) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (8) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

### **Pasal 53**

Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden.

## **Bagian Ketiga Penyusunan Peraturan Pemerintah**

### **Pasal 54**

- (1) Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian.
- (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian,

pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden.

#### **Bagian Keempat Penyusunan Peraturan Presiden**

##### **Pasal 55**

- (1) Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian.
- (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Presiden diatur dalam Peraturan Presiden.

#### **Bagian Kelima Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi**

##### **Pasal 56**

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur.
- (2) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.
- (3) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:
  - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
  - b. pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
  - c. perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya

terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

#### **Pasal 57**

- (1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

#### **Pasal 58**

- (1) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

#### **Pasal 59**

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur diatur dengan Peraturan Presiden.

#### **Pasal 60**

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi.

### **Pasal 61**

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disiapkan oleh DPRD Provinsi disampaikan dengan surat pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur.
- (2) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur disampaikan dengan surat pengantar Gubernur kepada pimpinan DPRD Provinsi.

### **Pasal 62**

Apabila dalam satu masa sidang DPRD Provinsi dan Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

### **Bagian Keenam**

### **Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

### **Pasal 63**

Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.



## **BAB VI**

### **TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

#### **Pasal 64**

- (1) Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
- (3) Ketentuan mengenai perubahan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.

## **BAB VII**

### **PEMBAHASAN DAN PENGESAHAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG**

#### **Bagian Kesatu**

#### **Pembahasan Rancangan Undang-Undang**

#### **Pasal 65**

- (1) Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.
- (2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan:
  - a. otonomi daerah;
  - b. hubungan pusat dan daerah;
  - c. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
  - d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan

- e. perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD.
- (3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.
- (4) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas.
- (5) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

### **Pasal 66**

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan.

### **Pasal 67**

Dua tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 terdiri atas:

- a. pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan
- b. pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.

### **Pasal 68**

- (1) Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
  - a. pengantar musyawarah;
  - b. pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan
  - c. penyampaian pendapat mini.

- (2) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:
- a. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;
  - b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPR;
  - c. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; atau
  - d. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden.
- (3) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:
- a. Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; atau
  - b. DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2).
- (4) Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh:
- a. fraksi;
  - b. DPD, jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2); dan
  - c. Presiden.

- (5) Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf d dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.
- (6) Dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.

### **Pasal 69**

- (1) Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:
  - a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
  - b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
  - c. penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.
- (2) Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.
- (3) Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

### **Pasal 70**

- (1) Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden.

- (2) Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan DPR.

### **Pasal 71**

- (1) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang.
- (2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang.
- (3) Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:
  - a. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR atau Presiden;
  - b. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan
  - c. Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.

## **Bagian Kedua**

### **Pengesahan Rancangan Undang-Undang**

#### **Pasal 72**

- (1) Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.
- (2) Penyampaian Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

#### **Pasal 73**

- (1) Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.
- (2) Dalam hal Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.
- (3) Dalam hal sahnyanya Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kalimat pengesahannya berbunyi: Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (4) Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Undang-Undang sebelum pengundangan naskah Undang-Undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

#### **Pasal 74**

- (1) Dalam setiap Undang-Undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang tersebut.
- (2) Penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak atas perintah suatu Undang-Undang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

### **BAB VIII PEMBAHASAN DAN PENETAPAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI DAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA**

#### **Bagian Kesatu**

#### **Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi**

##### **Pasal 75**

- (1) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur.
- (2) Pembahasan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
- (3) Tingkat-tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.

#### **Pasal 76**

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.

- (2) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD Provinsi dan Gubernur.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.

### **Bagian Kedua**

## **Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

### **Pasal 77**

Ketentuan mengenai pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 dan Pasal 76 berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

### **Bagian Ketiga**

## **Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi**

### **Pasal 78**

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi.
- (2) Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.



### **Pasal 79**

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.
- (2) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan.
- (3) Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.
- (4) Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Provinsi sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah.

### **Bagian Keempat Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

### **Pasal 80**

Ketentuan mengenai penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 dan Pasal 79 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penetapan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

## **BAB IX PENGUNDANGAN**

### **Pasal 81**

Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;
- c. Berita Negara Republik Indonesia;
- d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;
- e. Lembaran Daerah;
- f. Tambahan Lembaran Daerah; atau
- g. Berita Daerah.

### **Pasal 82**

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:

- a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden; dan
- d. Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

### **Pasal 83**

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi Peraturan Perundang-undangan yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

#### **Pasal 84**

- (1) Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
- (2) Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.

#### **Pasal 85**

Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 dan Pasal 83 dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

#### **Pasal 86**

- (1) Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah.
- (3) Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

#### **Pasal 87**

Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

## **BAB X**

### **PENYEBARLUASAN**

#### **Bagian Kesatu**

#### **Penyebarluasan Prolegnas, Rancangan Undang-Undang, dan Undang-Undang**

##### **Pasal 88**

- (1) Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang.
- (2) Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.

##### **Pasal 89**

- (1) Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (3) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.

##### **Pasal 90**

- (1) Penyebarluasan Undang-Undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah.
- (2) Penyebarluasan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh DPD sepanjang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan

daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

#### **Pasal 91**

- (1) Dalam hal Peraturan Perundang-undangan perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing, penerjemahannya dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (2) Terjemahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan terjemahan resmi.

#### **Bagian Kedua**

#### **Penyebarluasan Prolegda, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

#### **Pasal 92**

- (1) Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah.
- (2) Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

#### **Pasal 93**

- (1) Penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.

- (2) Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD.
- (3) Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

#### **Pasal 94**

Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.

### **Bagian Ketiga Naskah yang Disebarluaskan**

#### **Pasal 95**

Naskah Peraturan Perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah.

## **BAB XI PARTISIPASI MASYARAKAT**

#### **Pasal 96**

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
  - a. rapat dengar pendapat umum;

- b. kunjungan kerja;
  - c. sosialisasi; dan/atau
  - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

## **BAB XII**

### **KETENTUAN LAIN-LAIN**

#### **Pasal 97**

Teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang ini berlaku secara mutatis mutandis bagi teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Ketua Komisi Yudisial, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Keputusan Kepala Lembaga, atau Keputusan Ketua Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat.

#### **Pasal 98**

- (1) Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan.

- (2) Ketentuan mengenai keikutsertaan dan pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

### **Pasal 99**

Selain Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.

## **BAB XIII KETENTUAN PENUTUP**

### **Pasal 100**

Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.

### **Pasal 101**

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389), dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.



### **Pasal 102**

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

### **Pasal 103**

Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

### **Pasal 104**

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal 12 Agustus 2011  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
ttd.

**DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO**

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal 12 Agustus 2011  
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA,  
ttd.

**PATRIALIS AKBAR**

**LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA**  
**TAHUN 2011 NOMOR 82 PENJELASAN**  
**ATAS**  
**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA**  
**NOMOR 12 TAHUN 2011**  
**TENTANG**  
**PEMBENTUKAN PERATURAN**  
**PERUNDANG-UNDANGAN**

**I. UMUM**

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang ini diperluas tidak saja Undang-Undang tetapi mencakup pula Peraturan Perundang-undangan lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain:

- a. penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan

- f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Secara umum Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan; perencanaan Peraturan Perundang-undangan; penyusunan Peraturan Perundang-undangan; teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; pengundangan Peraturan Perundang-undangan; penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang ini, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1).

Selain materi baru tersebut, juga diadakan penyempurnaan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan beserta contohnya yang ditempatkan dalam Lampiran II. Penyempurnaan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan untuk semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh

bagi penyusunan Peraturan Perundang-undangan, termasuk Peraturan Perundang-undangan di daerah.

## **II. PASAL DEMI PASAL**

### **Pasal 1**

Cukup jelas.

### **Pasal 2**

Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

### **Pasal 3**

#### **Ayat (1)**

Yang dimaksud dengan “hukum dasar” adalah norma dasar bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **Ayat (2)**

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

#### Pasal 4

Cukup jelas.

#### Pasal 5

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan

Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **Pasal 6**

### **Ayat (1)**

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

#### Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

#### Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

#### Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### Huruf f



Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Huruf h

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

Huruf i

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

Huruf j

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan

bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:

- a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

## Pasal 7

### Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

## Huruf f

Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

## Huruf g

Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

### Ayat (2)

Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

## Pasal 8

### Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “Peraturan Menteri” adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.

### Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

## Pasal 9

Cukup jelas.

## Pasal 10

### Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “perjanjian internasional tertentu” adalah perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau perjanjian tersebut mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang dengan persetujuan DPR.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi” terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Materi muatan yang dibuat, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang secara tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Huruf e

Cukup jelas.

### Ayat (2)

Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum.

## **Pasal 11**

Cukup jelas.

## **Pasal 12**

Yang dimaksud dengan “menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

## **Pasal 13**

Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

## **Pasal 14**

Cukup jelas.

## **Pasal 15**

Cukup jelas.

## **Pasal 16**

Cukup jelas.

## **Pasal 17**

Yang dimaksud dengan “sistem hukum nasional” adalah suatu sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya serta saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## Pasal 18

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

## **Pasal 19**

### **Ayat (1)**

Cukup jelas.

### **Ayat (2)**

Cukup jelas.

### **Ayat (3)**

Yang dimaksud dengan “pengkajian dan penyelarasan” adalah proses untuk mengetahui keterkaitan materi yang akan diatur dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang vertical atau horizontal sehingga dapat mencegah tumpang tindih pengaturan atau kewenangan.

## **Pasal 20**

Cukup jelas.

## **Pasal 21**

### **Ayat (1)**

Cukup jelas.

### **Ayat (2)**

Cukup jelas.

### **Ayat (3)**

Cukup jelas.

### **Ayat (4)**

Yang dimaksud dengan “menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum” adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

### **Ayat (5)**

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

## **Pasal 22**

Cukup jelas.

## **Pasal 23**

Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “perjanjian internasional tertentu” adalah perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau perjanjian tersebut mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang dengan persetujuan DPR.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

## **Pasal 24**

Cukup jelas.



**Pasal 25**

Cukup jelas.

**Pasal 26**

Cukup jelas.

**Pasal 27**

Cukup jelas.

**Pasal 28**

Cukup jelas.

**Pasal 29**

Cukup jelas.

**Pasal 30**

Cukup jelas.

**Pasal 31**

Cukup jelas.

**Pasal 32**

Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Daerah Provinsi tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

**Pasal 33**

**Ayat (1)**

Cukup jelas.

**Ayat (2)**

Cukup jelas.

**Ayat (3)**

Yang dimaksud dengan “pengkajian dan penyelarasan” adalah proses untuk mengetahui keterkaitan materi yang

akan diatur dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang vertikal atau horizontal sehingga dapat mencegah tumpang tindih pengaturan atau kewenangan.

**Pasal 34**

Cukup jelas.

**Pasal 35**

Cukup jelas.

**Pasal 36**

**Ayat (1)**

Cukup jelas.

**Ayat (2)**

Cukup jelas.

**Ayat (3)**

Yang dimaksud dengan “instansi vertikal terkait” antara lain instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

**Ayat (4)**

Cukup jelas.

**Ayat (5)**

Cukup jelas.

**Pasal 37**

Cukup jelas.

**Pasal 38**

Cukup jelas.

**Pasal 39**

Cukup jelas.

**Pasal 40**

Cukup jelas.

**Pasal 41**

Cukup jelas.

**Pasal 42**

Cukup jelas.

**Pasal 43**

Cukup jelas.

**Pasal 44**

Cukup jelas.

**Pasal 45**

Cukup jelas.

**Pasal 46**

Cukup jelas.

**Pasal 47**

Cukup jelas.

**Pasal 48**

Cukup jelas.

**Pasal 49**

**Ayat (1)**

Cukup jelas.

**Ayat (2)**

Penugasan menteri disertai penyampaian Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang telah disusun dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari tersebut.

Ayat (3)

Cukup jelas.

## **Pasal 50**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari tersebut, DPR telah menyelesaikan penyusunan DIM.

Ayat (4)

Cukup jelas.

## **Pasal 51**

Cukup jelas.

## **Pasal 52**

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “persidangan yang berikut” adalah masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Cukup jelas.

Ayat (8)

Cukup jelas.

**Pasal 53**

Cukup jelas.

**Pasal 54**

Cukup jelas.

**Pasal 55**

Cukup jelas.

**Pasal 56**

Cukup jelas.

**Pasal 57**

Cukup jelas.

**Pasal 58**

Cukup jelas.

**Pasal 59**

Cukup jelas.

**Pasal 60**

Cukup jelas.

**Pasal 61**

Cukup jelas.

**Pasal 62**

Cukup jelas.

**Pasal 63**

Cukup jelas.

**Pasal 64**

Cukup jelas.

**Pasal 65**

Cukup jelas.

**Pasal 66**

Cukup jelas.

**Pasal 67**

Cukup jelas.

**Pasal 68**

Cukup jelas.

**Pasal 69**

Cukup jelas.

**Pasal 70**

**Ayat (1)**

Cukup jelas.

**Ayat (2)**

Cukup jelas.

**Ayat (3)**

Ketentuan ini dimaksudkan untuk menyederhanakan mekanisme penarikan kembali Rancangan Undang-Undang.

## **Pasal 71**

Cukup jelas.

## **Pasal 72**

### **Ayat (1)**

Cukup jelas.

### **Ayat (2)**

Tenggang waktu 7 (tujuh) hari dianggap layak untuk mempersiapkan segala hal yang berkaitan dengan teknis penulisan Rancangan Undang-Undang ke Lembaran Resmi Presiden sampai dengan penandatanganan pengesahan Undang-Undang oleh Presiden dan penandatanganan sekaligus Pengundangan ke Lembaran Negara Republik Indonesia oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

## **Pasal 73**

Cukup jelas.

## **Pasal 74**

Cukup jelas.

## **Pasal 75**

### **Ayat (1)**

Dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di DPRD Provinsi, Gubernur dapat diwakilkan, kecuali dalam pengajuan dan pengambilan keputusan.

### **Ayat (2)**

Cukup jelas.

### **Ayat (3)**

Cukup jelas.

### **Ayat (4)**

Cukup jelas.

**Pasal 76**

Cukup jelas.

**Pasal 77**

Cukup jelas.

**Pasal 78**

Cukup jelas.

**Pasal 79**

Cukup jelas.

**Pasal 80**

Cukup jelas.

**Pasal 81**

Dengan diundangkannya Peraturan Perundang-undangan dalam lembaran resmi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini, setiap orang dianggap telah mengetahuinya.

**Pasal 82**

Cukup jelas.

**Pasal 83**

Cukup jelas.

**Pasal 84**

Cukup jelas.

**Pasal 85**

Cukup jelas.

**Pasal 86**

Cukup jelas.

**Pasal 87**



Berlakunya Peraturan Perundang-undangan yang tidak sama dengan tanggal Pengundangan dimungkinkan untuk persiapan sarana dan prasarana serta kesiapan aparatur pelaksana Peraturan Perundang-undangan tersebut.

## **Pasal 88**

### **Ayat (1)**

Yang dimaksud dengan “penyebarluasan” adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Prolegnas, Rancangan Undang-Undang yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan agar masyarakat dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap Undang-Undang tersebut atau memahami Undang-Undang yang telah diundangkan. Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan tersebut dilakukan, misalnya, melalui media elektronik dan/atau media cetak.

### **Ayat (2)**

Cukup jelas.

## **Pasal 89**

Cukup jelas.

## **Pasal 90**

Cukup jelas.

## **Pasal 91**

Cukup jelas.

## **Pasal 92**

### **Ayat (1)**

Yang dimaksud dengan “penyebarluasan” adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Prolegda, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang

sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan agar masyarakat dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap Peraturan Daerah tersebut atau memahami Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan. Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan tersebut dilakukan, misalnya, melalui media elektronik dan/atau media cetak.

Ayat (2)

Cukup jelas.

**Pasal 93**

Cukup jelas.

**Pasal 94**

Cukup jelas.

**Pasal 95**

Cukup jelas.

**Pasal 96**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Termasuk dalam kelompok orang antara lain, kelompok/ organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat.

Ayat (4)

Cukup jelas.

**Pasal 97**

Cukup jelas.

**Pasal 98****Ayat (1)**

Yang dimaksud dengan “Perancang Peraturan Perundang-undangan” adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak, secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan/atau instrumen hukum lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

**Ayat (2)**

Cukup jelas.

**Pasal 99**

Cukup jelas.

**Pasal 100**

Cukup jelas.

**Pasal 101**

Cukup jelas.

**Pasal 102**

Cukup jelas.

**Pasal 103**

Cukup jelas.

**Pasal 104**

Cukup jelas.

**TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK  
INDONESIA NOMOR 5234**

**LAMPIRAN I**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 12 TAHUN 2011  
TENTANG  
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN  
TEKNIK PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN UNDANG-UNDANG, RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH PROVINSI, DAN  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN/KOTA**

1. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
2. Sistematika Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

JUDUL

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I           PENDAHULUAN

BAB II           KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK  
EMPIRIS

BAB III          EVALUASIDANANALISISPERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

BAB IV          LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS,  
DAN YURIDIS

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN,  
DAN RUANG LINGKUP MATERI  
MUATAN UNDANG-UNDANG,  
PERATURAN DAERAH PROVINSI,  
ATAU PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN/KOTA

BAB VI PENUTUP

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN : RANCANGAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN

Uraian singkat setiap bagian:

1. BAB I PENDAHULUAN

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

A. Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah suatu Peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

## B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

- 1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- 2) Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

## C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-

Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

#### D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

## 2. BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

- A. Kajian teoretis.
- B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.

Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.

- C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
- D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

## 3. BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.



Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

#### 4. BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

##### A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

##### B. Landasan Sosiologis.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

### C. Landasan Yuridis.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

## 5. BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan.

Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- A. ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- B. materi yang akan diatur;
- C. ketentuan sanksi; dan
- D. ketentuan peralihan.

## 6. BAB VI PENUTUP

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.

### A. Simpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

### B. Saran

Saran memuat antara lain:

1. Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Perundang-undangan di bawahnya.
2. Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.
3. Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

## 7. DAFTAR PUSTAKA

Daftar pustaka memuat buku, Peraturan Perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan Naskah Akademik.

## 8. LAMPIRAN

RANCANGAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
ttd.  
DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

## **LAMPIRAN II**

# **UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SISTEMATIKA**

## **BAB I KERANGKA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

### **A. JUDUL**

### **B. PEMBUKAAN**

1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
3. Konsiderans
4. Dasar Hukum
5. Diktum

### **C. BATANG TUBUH**

1. Ketentuan Umum
2. Materi Pokok yang Diatur
3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
5. Ketentuan Penutup

### **D. PENUTUP**

### **E. PENJELASAN (jika diperlukan)**

### **F. LAMPIRAN (jika diperlukan)**

## **BAB II HAL-HAL KHUSUS**

### **A. PENDELEGASIAN KEWENANGAN**

### **B. PENYIDIKAN**

### **C. PENCABUTAN**

### **D. PERUBAHAN PERATURAN PERUNDANG-**

## UNDANGAN

- E. PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG
- F. PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL

## BAB III RAGAM BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- A. BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
- B. PILIHAN KATA ATAU ISTILAH
- C. TEKNIK PENGACUAN

## BAB IV BENTUK RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- A. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PADA UMUMNYA
- B. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG
- C. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL YANG TIDAK MENGGUNAKAN BAHASA INDONESIA SEBAGAI SALAH SATU BAHASA RESMI
- D. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PERUBAHAN UNDANG-UNDANG
- E. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENCABUTAN UNDANG-UNDANG
- F. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
- G. BENTUK RANCANGAN PERATURAN

PEMERINTAH      PENGGANTI      UNDANG-  
UNDANG

H. BENTUK      RANCANGAN      PERATURAN  
PEMERINTAH

I. BENTUK      RANCANGAN      PERATURAN  
PRESIDEN

J. BENTUK      RANCANGAN      PERATURAN  
MENTERI

K. BENTUK RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
PROVINSI

L. BENTUK RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN/KOTA

## **BAB I**

### **KERANGKA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

1. Kerangka Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- A. Judul;
- B. Pembukaan;
- C. Batang Tubuh;
- D. Penutup;
- E. Penjelasan (jika diperlukan);
- F. Lampiran (jika diperlukan).

#### **A. JUDUL**

- 2. Judul Peraturan Perundang-undangan memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun pengundangan atau penetapan, dan nama Peraturan Perundang-undangan.
- 3. Nama Peraturan Perundang-undangan dibuat secara singkat dengan hanya menggunakan 1 (satu) kata atau frasa tetapi secara esensial maknanya telah dan mencerminkan isi Peraturan Perundang-undangan.

Contoh nama Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan 1 (satu) kata:

- Paten;
- Yayasan;
- Ketenagalistrikan.

Contoh nama Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan frasa:

- Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum;
- Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
- Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan.



4. Judul Peraturan Perundang-undangan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin tanpa diakhiri tanda baca.

Contoh:

a.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 6 TAHUN 2011  
TENTANG  
KEIMIGRASIAN

b.

PERATURAN DAERAH PROVINSI  
DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA  
NOMOR 8 TAHUN 2007  
TENTANG  
KETERTIBAN UMUM

c.

QANUN KABUPATEN ACEH JAYA  
NOMOR 2 TAHUN 2010  
TENTANG  
PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI  
KEPENDUDUKAN

d.

PERATURAN DAERAH PROVINSI PAPUA  
NOMOR 5 TAHUN 2010  
TENTANG  
KEDUDUKAN PROTOKOLER PIMPINAN DAN  
ANGGOTA  
MAJELIS RAKYAT PAPUA

e.

PERATURAN DAERAH KHUSUS PROVINSI PAPUA  
NOMOR 23 TAHUN 2008  
TENTANG  
HAK ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT DAN  
HAK PERORANGAN WARGA MASYARAKAT HUKUM  
ADAT ATAS TANAH

5. Judul Peraturan Perundang-undangan tidak boleh ditambah dengan singkatan atau akronim.

Contoh yang tidak tepat dengan menambah singkatan:

a.  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA  
(APBN)

b.  
PERATURAN DAERAH KOTA PEKANBARU  
NOMOR 9 TAHUN 2005  
TENTANG  
LEMBAGA PEMBERDAYAAN MASYARAKAT  
KELURAHAN (LPMK)

Contoh yang tidak tepat dengan menggunakan akronim:  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN ...  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH  
(PROLEGDA)

6. Pada nama Peraturan Perundang-undangan perubahan ditambahkan frasa perubahan atas di depan judul Peraturan Perundang-undangan yang diubah.

Contoh:

a.  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 2 TAHUN 2011  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 2  
TAHUN  
2008 TENTANG PARTAI POLITIK

b.  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN JAYAPURA  
NOMOR 14 TAHUN 2009  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH  
NOMOR 2 TAHUN 2007 TENTANG POKOK-POKOK  
PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

7. Jika Peraturan Perundang-undangan telah diubah lebih dari 1 (satu) kali, di antara kata perubahan dan kata atas disisipkan keterangan yang menunjukkan berapa kali perubahan tersebut telah dilakukan, tanpa merinci perubahan sebelumnya.

Contoh:

PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 21 TAHUN 2007  
TENTANG  
PERUBAHAN KETIGA ATAS PERATURAN  
PEMERINTAH NOMOR  
24 TAHUN 2004 TENTANG KEDUDUKAN  
PROTOKOLER DAN  
KEUANGAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT DAERAH

Contoh Peraturan Daerah:

PERATURAN DAERAH KABUPATEN MINAHASA  
TENGGARA  
NOMOR 3 TAHUN 2011  
TENTANG  
PERUBAHAN KEDUA ATAS PERATURAN DAERAH  
NOMOR 6 TAHUN 2007 TENTANG SUSUNAN  
ORGANISASI DAN TATA  
KERJA DINAS DAERAH KABUPATEN MINAHASA  
TENGGARA

8. Jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah mempunyai nama singkat, Peraturan Perundang-undangan perubahan dapat menggunakan nama singkat Peraturan Perundang-undangan yang diubah.
9. Pada nama Peraturan Perundang-undangan pencabutan ditambahkan kata pencabutan di depan judul Peraturan Perundang-undangan yang dicabut.

Contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 3 TAHUN 2010  
TENTANG  
PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH  
PENGGANTI UNDANG-UNDANG  
NOMOR 4 TAHUN 2009 TENTANG PERUBAHAN ATAS  
UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2002  
TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN  
TINDAK PIDANA KORUPSI

Contoh Peraturan Daerah:

PERATURAN DAERAH PROVINSI KALIMANTAN  
SELATAN  
NOMOR 4 TAHUN 2010  
TENTANG  
PENCABUTAN PERATURAN DAERAH PROPINSI  
KALIMANTAN SELATAN NOMOR 4 TAHUN 2003  
TENTANG RETRIBUSI IZIN TRAYEK DAN IZIN  
ANGKUTAN KHUSUS DI PERAIRAN DARATAN  
LINTAS KABUPATEN ATAU KOTA

10. Pada nama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang ditetapkan menjadi Undang-Undang, ditambahkan kata penetapan di depan judul Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan dan diakhiri dengan frasa menjadi Undang-Undang.

Contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 15 TAHUN 2003  
TENTANG  
PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI  
UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2002  
TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA  
TERORISME MENJADI UNDANG-UNDANG

11. Pada nama Peraturan Perundang-undangan pengesahan perjanjian atau persetujuan internasional, ditambahkan kata pengesahan di depan nama perjanjian atau persetujuan internasional yang akan disahkan.

Contoh:

UNDANG-UNDANG NOMOR 47 TAHUN 2007  
TENTANG  
PENGESAHAN PERJANJIAN ANTARA REPUBLIK  
INDONESIA DAN AUSTRALIA TENTANG KERANGKA  
KERJA SAMA KEAMANAN  
*(AGREEMENT BETWEEN THE REPUBLIC OF  
INDONESIA AND AUSTRALIA ON THE FRAMEWORK  
FOR SECURITY COOPERATION)*

12. Jika dalam perjanjian atau persetujuan internasional bahasa Indonesia digunakan sebagai salah satu teks resmi, nama perjanjian atau persetujuan ditulis dalam bahasa Indonesia, yang diikuti oleh bahasa asing dari teks resmi yang ditulis dengan huruf cetak miring dan diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 4 TAHUN 2010  
TENTANG  
PENGESAHAN PERJANJIAN ANTARA REPUBLIK  
INDONESIA DAN REPUBLIK SINGAPURA TENTANG  
PENETAPAN GARIS BATAS LAUT WILAYAH KEDUA  
NEGARA DI BAGIAN BARAT SELAT SINGAPURA, 2009  
*(TREATY BETWEEN THE REPUBLIC OF INDONESIA  
AND THE REPUBLIC OF SINGAPORE RELATING  
DELIMITATION OF THE TERRITORIAL SEAS OF THE  
TWO COUNTRIES IN THE WESTERN PART OF THE  
STRAIT OF SINGAPORE, 2009)*

13. Jika dalam perjanjian atau persetujuan internasional, bahasa Indonesia tidak digunakan sebagai teks resmi, nama perjanjian atau persetujuan ditulis dalam bahasa Inggris dengan huruf cetak miring, dan diikuti oleh terjemahannya dalam bahasa Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 5 TAHUN 2009  
TENTANG  
PENGESAHAN *UNITED NATIONS CONVENTION  
AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME*  
(KONVENSI PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA  
MENENTANG TINDAK PIDANA TRANSNASIONAL  
YANG TERORGANISASI)

**B. PEMBUKAAN**

14. Pembukaan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
- a. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa;
  - b. Jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan;
  - c. Konsiderans;
  - d. Dasar Hukum; dan
  - e. Diktum.

**B.1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa**

15. Pada pembukaan tiap jenis Peraturan Perundang-undangan sebelum nama jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan dicantumkan Frasa Dengan Rahmat Tuhan yang Maha Esa yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin.

**B.2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan**

16. Jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin dan diakhiri dengan tanda baca koma.

Contoh jabatan pembentuk Undang-Undang:

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Contoh jabatan pembentuk Peraturan Daerah Provinsi:

GUBERNUR JAWA BARAT,

Contoh jabatan pembentuk Peraturan Daerah Kabupaten:  
BUPATI GUNUNG KIDUL,

Contoh jabatan pembentuk Peraturan Daerah Kota:  
WALIKOTA DUMAI,

### B.3. Konsiderans

17. Konsiderans diawali dengan kata Menimbang.
18. Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
19. Pokok pikiran pada konsiderans Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.
  - Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.
  - Unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007  
tentang Perseroan Terbatas

Menimbang :

- a. bahwa perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, perlu didukung oleh kelembagaan perekonomian yang kokoh dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat;
- b. bahwa dalam rangka lebih meningkatkan pembangunan perekonomian nasional dan sekaligus memberikan landasan yang kokoh bagi dunia usaha dalam menghadapi perkembangan perekonomian dunia dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di era globalisasi pada masa mendatang, perlu didukung oleh suatu undang-undang yang mengatur tentang perseroan terbatas yang dapat menjamin terselenggaranya iklim dunia usaha yang kondusif;
- c. bahwa perseroan terbatas sebagai salah satu pilar pembangunan perekonomian nasional perlu diberikan landasan hukum untuk lebih memacu pembangunan nasional yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- d. bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat sehingga perlu diganti dengan undang-undang yang baru;
- e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d perlu membentuk Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas;



Contoh:

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta  
Nomor 4 Tahun 2009 tentang Sistem Kesehatan Daerah

Menimbang :

- a. bahwa derajat kesehatan masyarakat yang semakin tinggi merupakan investasi strategis pada sumber daya manusia supaya semakin produktif dari waktu ke waktu;
  - b. bahwa untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat perlu diselenggarakan pembangunan kesehatan dengan batas-batas peran, fungsi, tanggung jawab, dan kewenangan yang jelas, akuntabel, berkeadilan, merata, bermutu, berhasil guna dan berdaya guna;
  - c. bahwa untuk memberikan arah, landasan dan kepastian hukum kepada semua pihak yang terlibat dalam pembangunan kesehatan, maka diperlukan pengaturan tentang tatanan penyelenggaraan pembangunan kesehatan;
20. Pokok pikiran yang hanya menyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangandianggapperlu untukdibentukadalah kurang tepat karena tidak mencerminkan pertimbangan dan alasan dibentuknya Peraturan Perundang-undangan tersebut. Lihat juga Nomor 24.
21. Jika konsiderans memuat lebih dari satu pokok pikiran, setiap pokok pikiran dirumuskan dalam rangkaian kalimat yang merupakan kesatuan pengertian.
22. Tiap-tiap pokok pikiran diawali dengan huruf abjad, dan dirumuskan dalam satu kalimat yang diawali dengan kata bahwa dan diakhiri dengan tanda baca titik koma.

Contoh:

Menimbang :

- a. bahwa ...;
- b. bahwa ...;
- c. bahwa ...;
- d. bahwa ...;

23. Jika konsiderans memuat lebih dari satu pertimbangan, rumusan butir pertimbangan terakhir berbunyi sebagai berikut:

Contoh 1: Konsiderans Undang-Undang

Menimbang :

- a. bahwa...;
- b. bahwa ...;
- c. bahwa ...;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang ...;

Contoh 2: Konsiderans Peraturan Daerah Provinsi

Menimbang :

- a. bahwa ...;
- b. bahwa ...;
- c. bahwa ...;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang ...;

24. Konsiderans Peraturan Pemerintah cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang yang memerintahkan pembentukan Peraturan Pemerintah tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang yang memerintahkan pembentukannya. Lihat juga Nomor 19.

Contoh:

Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas.

Menimbang :

bahwa untuk mengoptimalkan penggunaan jaringan jalan dan gerakan lalu lintas dalam rangka menjamin keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan, serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal 93, Pasal 101, Pasal 102 ayat (3), Pasal 133 ayat (5) dan Pasal 136 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas;

25. Konsiderans Peraturan Presiden cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukan Peraturan Presiden tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukannya.

Contoh:

Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2011 tentang Penggunaan Kawasan Hutan Lindung untuk Penambangan Bawah Tanah.

Menimbang :

bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan, perlu menetapkan Peraturan

Presiden tentang Penggunaan Kawasan Hutan Lindung untuk Penambangan Bawah Tanah;

26. Konsiderans Peraturan Presiden untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Presiden.
27. Konsiderans Peraturan Daerah cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukannya.

Contoh:

Peraturan Daerah Kabupaten Bangka Barat Nomor 8 Tahun 2010 tentang Hutan Kota

Menimbang :

bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Hutan Kota;

#### **B.4. Dasar Hukum**

28. Dasar hukum diawali dengan kata Mengingat.  
Dasar hukum memuat:
  - a. Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
  - dan
  - b. Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

29. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang yang berasal dari DPR adalah Pasal 20 dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
30. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang yang berasal dari Presiden adalah Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
31. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang yang berasal dari DPR atas usul DPD adalah Pasal 20 dan Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
32. Jika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memerintahkan langsung untuk membentuk Undang-Undang, pasal yang memerintahkan dicantumkan dalam dasar hukum.

Contoh:

Mengingat :

Pasal 15, Pasal 20, dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Contoh tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.

33. Jika materi yang diatur dalam Undang-Undang yang akan dibentuk merupakan penjabaran dari pasal atau beberapa pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal tersebut dicantumkan sebagai dasar hukum.

Contoh 1 (RUU yang berasal dari DPR):

Mengingat :

Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28C ayat (1), Pasal 28H ayat (1),

ayat (2), ayat (4), Pasal 33 ayat (3), Pasal 34 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Contoh tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.

Contoh 2 (RUU yang berasal dari Presiden):

Mengingat :

Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Contoh tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

34. Dasar hukum pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
35. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
36. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
37. Dasar hukum pembentukan Peraturan Pemerintah adalah Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

38. Dasar hukum pembentukan Peraturan Presiden adalah Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
39. Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
40. Jika terdapat Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memerintahkan secara langsung pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan tersebut dimuat di dalam dasar hukum.

Contoh:

Mengingat :

1. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846);

Contoh ini terdapat Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

41. Peraturan Perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum hanya Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.
42. Peraturan Perundang-undangan yang akan dicabut dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk, Peraturan Perundang-undangan yang sudah diundangkan

tetapi belum resmi berlaku, tidak dicantumkan dalam dasar hukum.

43. Jika jumlah Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum lebih dari satu, urutan pencantuman perlu memperhatikan tata urutan Peraturan Perundang-undangan dan jika tingkatannya sama disusun secara kronologis berdasarkan saat pengundangan atau penetapannya.
44. Dasar hukum yang diambil dari pasal atau beberapa pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditulis dengan menyebutkan pasal atau beberapa pasal. Frasa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditulis sesudah penyebutan pasal terakhir dan kedua huruf **u** ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

Mengingat :

Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

45. Dasar hukum yang bukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak perlu mencantumkan pasal, tetapi cukup mencantumkan jenis dan nama Peraturan Perundang-undangan tanpa mencantumkan frasa Republik Indonesia.
46. Penulisan jenis Peraturan Perundang-undangan dan rancangan Peraturan Perundang-undangan, diawali dengan huruf kapital.

Contoh:

Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah



Kabupaten/Kota.

Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

47. Penulisan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, dalam dasar hukum dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh :

Mengingat :

1. ...;
  2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5216);
48. Penulisan Peraturan Presiden tentang pengesahan perjanjian internasional dan Peraturan Presiden tentang pernyataan keadaan bahaya dalam dasar hukum dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.
  49. Penulisan Peraturan Daerah dalam dasar hukum dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Tambahan Lembaran Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh:

Qanun Kabupaten Aceh Jaya Nomor 3 Tahun 2010 tentang Susunan dan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah

Kabupaten Aceh Jaya (Lembaran Daerah Kabupaten Aceh Jaya Tahun 2010 Nomor 3, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Aceh Jaya Nomor 2)

50. Dasar hukum yang berasal dari Peraturan Perundang-undangan zaman Hindia Belanda atau yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sampai dengan tanggal 27 Desember 1949, ditulis lebih dulu terjemahannya dalam bahasa Indonesia dan kemudian judul asli bahasa Belanda dan dilengkapi dengan tahun dan nomor *Staatsblad* yang dicetak miring di antara tanda baca kurung.

Contoh :

Mengingat :

1. ...;
  2. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (*Wetboek van Koophandel, Staatsblad 1847: 23*);
51. Cara penulisan sebagaimana dimaksud dalam nomor berlaku juga untuk pencabutan peraturan perundang-undangan yang berasal dari zaman Hindia Belanda atau yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sampai dengan tanggal 27 Desember 1949.
  52. Jika dasar hukum memuat lebih dari satu Peraturan Perundang-undangan, tiap dasar hukum diawali dengan angka Arab 1, 2, 3, dan seterusnya, dan diakhiri dengan tanda baca titik koma.

Contoh :

Mengingat :

1. ...;
2. ...;
3. ...;

## B.5. Diktum

53. Diktum terdiri atas:

- a. kata Memutuskan;
- b. kata Menetapkan; dan
- c. jenis dan nama Peraturan Perundang-undangan.

54. Kata Memutuskan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital tanpa spasi di antara suku kata dan diakhiri dengan tanda baca titik dua serta diletakkan di tengah margin.

55. Pada Undang-Undang, sebelum kata Memutuskan dicantumkan Frasa Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA dan PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA yang diletakkan di tengah margin.

Contoh Undang-Undang:

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA  
dan  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
MEMUTUSKAN:

56. Pada Peraturan Daerah, sebelum kata Memutuskan dicantumkan Frasa Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH ... (nama daerah) dan GUBERNUR/BUPATI/WALIKOTA ... (nama daerah), yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diletakkan di tengah margin.

Contoh: Peraturan Daerah

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH JAWA BARAT  
dan  
GUBERNUR JAWA BARAT  
MEMUTUSKAN:

57. Kata Menetapkan dicantumkan sesudah kata Memutuskan yang disejajarkan ke bawah dengan kata Menimbang dan Mengingat.

Huruf awal kata Menetapkan ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua.

58. Jenis dan nama yang tercantum dalam judul Peraturan Perundang-undangan dicantumkan lagi setelah kata Menetapkan tanpa frasa Republik Indonesia, serta ditulis seluruhnya dengan huruf capital dan diakhiri dengan tanda baca titik.

Contoh:

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG  
PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA  
PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH.

59. Jenis dan nama yang tercantum dalam judul Peraturan Daerah dicantumkan lagi setelah kata Menetapkan tanpa frasa Provinsi, Kabupaten/Kota, serta ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik.

Contoh:

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG  
RETRIBUSI IZIN MENDIRIKAN  
BANGUNAN.

60. Pembukaan Peraturan Perundang-undangan tingkat pusat yang tingkatannya lebih rendah daripada Undang-Undang, antara lain Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat, Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Peraturan Dewan Perwakilan Daerah, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Menteri, dan peraturan pejabat yang setingkat, secara mutatis mutandis berpedoman pada pembukaan Undang-Undang.

### C. BATANG TUBUH

61. Batang tubuh Peraturan Perundang-undangan memuat semua materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal atau beberapa pasal.
62. Pada umumnya materi muatan dalam batang tubuh dikelompokkan ke dalam:
  - a. ketentuan umum;
  - b. materi pokok yang diatur;
  - c. ketentuan pidana (jika diperlukan);
  - d. ketentuan peralihan (jika diperlukan); dan
  - e. ketentuan penutup.
63. Pengelompokan materi muatan dirumuskan secara lengkap sesuai dengan kesamaan materi yang bersangkutan dan jika terdapat materi muatan yang diperlukan tetapi tidak dapat dikelompokkan dalam ruang lingkup pengaturan yang sudah ada, materi tersebut dimuat dalam bab ketentuan lain-lain.
64. Substansi yang berupa sanksi administratif atau sanksi keperdataan atas pelanggaran norma tersebut dirumuskan menjadi satu bagian (pasal) dengan norma yang memberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan.
65. Jika norma yang memberikan sanksi administratif atau keperdataan terdapat lebih dari satu pasal, sanksi administratif atau sanksi keperdataan dirumuskan dalam pasal terakhir dari bagian (pasal) tersebut.

Dengan demikian tidak merumuskan ketentuan sanksi yang sekaligus memuat sanksi pidana, sanksi perdata, dan sanksi administratif dalam satu bab.
66. Sanksi administratif dapat berupa, antara lain, pencabutan izin, pembubaran, pengawasan, pemberhentian sementara, denda administratif, atau daya paksa polisional. Sanksi keperdataan dapat berupa, antara lain, ganti kerugian.

67. Pengelompokkan materi muatan Peraturan Perundang-undangan dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian, dan paragraf.
68. Jika Peraturan Perundangan-undangan mempunyai materi muatan yang ruang lingkupnya sangat luas dan mempunyai banyak pasal, pasal atau beberapa pasal tersebut dapat dikelompokkan menjadi: buku (jika merupakan kodifikasi), bab, bagian, dan paragraf.
69. Pengelompokkan materi muatan dalam buku, bab, bagian, dan paragraf dilakukan atas dasar kesamaan materi.
70. Urutan pengelompokan adalah sebagai berikut:
- a. bab dengan pasal atau beberapa pasal tanpa bagian dan paragraf;
  - b. bab dengan bagian dan pasal atau beberapa pasal tanpa paragraf; atau
  - c. bab dengan bagian dan paragraf yang berisi pasal atau beberapa pasal.
71. Buku diberi nomor urut dengan bilangan tingkat dan judul yang seluruhnya ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

BUKU KETIGA  
PERIKATAN

72. Bab diberi nomor urut dengan angka Romawi dan judul bab yang seluruhnya ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

BAB I  
KETENTUAN UMUM

73. Bagian diberi nomor urut dengan bilangan tingkat yang ditulis dengan huruf dan diberi judul.

74. Huruf awal kata bagian, urutan bilangan, dan setiap kata pada judul bagian ditulis dengan huruf kapital, kecuali huruf awal partikel yang tidak terletak pada awal frasa.

Contoh:

Bagian Kesatu  
Susunan dan Kedudukan

75. Paragraf diberi nomor urut dengan angka Arab dan diberi judul.
76. Huruf awal dari kata paragraf dan setiap kata pada judul paragraph ditulis dengan huruf kapital, kecuali huruf awal partikel yang tidak terletak pada awal frasa.

Contoh:

Paragraf 1  
Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim

77. Pasal merupakan satuan aturan dalam Peraturan Perundang-undangan yang memuat satu norma dan dirumuskan dalam satu kalimat yang disusun secara singkat, jelas, dan lugas.
78. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan lebih baik dirumuskan dalam banyak pasal yang singkat dan jelas daripada ke dalam beberapa pasal yang masing-masing pasal memuat banyak ayat, kecuali jika materi muatan yang menjadi isi pasal itu merupakan satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan.
79. Pasal diberi nomor urut dengan angka Arab dan huruf awal kata pasal ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

Pasal 3

80. Huruf awal kata pasal yang digunakan sebagai acuan ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

Pasal 34

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 dan Pasal 26 tidak meniadakan kewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33.

81. Pasal dapat dirinci ke dalam beberapa ayat.
82. Ayat diberi nomor urut dengan angka Arab diantara tanda baca kurung tanpa diakhiri tanda baca titik.
83. Satu ayat hendaknya hanya memuat satu norma yang dirumuskan dalam satu kalimat utuh.
84. Huruf awal kata ayat yang digunakan sebagai acuan ditulis dengan huruf kecil.

Contoh:

Pasal 8

- (1) Satu permintaan pendaftaran merek hanya dapat diajukan untuk 1 (satu) kelas barang.
  - (2) Permintaan pendaftaran merek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyebutkan jenis barang atau jasa yang termasuk dalam kelas yang bersangkutan.
85. Jika satu pasal atau ayat memuat rincian unsur, selain dirumuskan dalam bentuk kalimat dengan rincian, juga dapat dirumuskan dalam bentuk tabulasi.

Contoh:

Pasal 28

Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam pidato resmi Presiden, Wakil Presiden, dan pejabat negara yang lain yang disampaikan di dalam atau di luar negeri.

Isi pasal tersebut dapat lebih mudah dipahami jika dirumuskan sebagai berikut:

Contoh rumusan tabulasi:



## Pasal 28

Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam pidato resmi:

- a. Presiden;
  - b. Wakil Presiden; dan
  - c. pejabat negara yang lain,  
yang disampaikan di dalam atau di luar negeri.
86. Penulisan bilangan dalam pasal atau ayat selain menggunakan angka Arab diikuti dengan kata atau frasa yang ditulis diantara tanda baca kurung.
87. Jika merumuskan pasal atau ayat dengan bentuk tabulasi, memperhatikan ketentuan sebagai berikut:
- a. setiap rincian harus dapat dibaca sebagai satu rangkaian kesatuan dengan frasa pembuka;
  - b. setiap rincian menggunakan huruf abjad kecil dan diberi tanda baca titik;
  - c. setiap frasa dalam rincian diawali dengan huruf kecil;
  - d. setiap rincian diakhiri dengan tanda baca titik koma;
  - e. jika suatu rincian dibagi lagi ke dalam unsur yang lebih kecil, unsur tersebut dituliskan masuk ke dalam;
  - f. di belakang rincian yang masih mempunyai rincian lebih lanjut diberi tanda baca titik dua;
  - g. pembagian rincian (dengan urutan makin kecil) ditulis dengan huruf abjad kecil yang diikuti dengan tanda baca titik; angka Arab diikuti dengan tanda baca titik; abjad kecil dengan tanda baca kurung tutup; angka Arab dengan tanda baca kurung tutup; dan
  - h. pembagian rincian tidak melebihi 4 (empat) tingkat. Jika rincian melebihi 4 (empat) tingkat, pasal yang bersangkutan dibagi ke dalam pasal atau ayat lain.
88. Jika unsur atau rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian kumulatif, ditambahkan kata dan yang diletakkan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir.

89. Jika rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian alternative ditambahkan kata atau yang di letakkan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir.
90. Jika rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian kumulatif dan alternatif, ditambahkan kata dan/atau yang diletakkan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir.
91. Kata dan, atau, dan/atau tidak perlu diulangi pada akhir setiap unsur atau rincian.
92. Tiap rincian ditandai dengan huruf a, huruf b, dan seterusnya.

Contoh:

Pasal 9

- (1) ... .
- (2) ...:
  - a. ...;
  - b. ...; (dan, atau, dan/atau)
  - c. ... .

93. Jika suatu rincian memerlukan rincian lebih lanjut, rincian itu ditandai dengan angka Arab 1, 2, dan seterusnya.

Contoh:

Pasal 9

- (1) ... .
- (2) ...:
  - a. ...;
  - b. ...; (dan, atau, dan/atau)
  - c. ...:
    - 1. ...;
    - 2. ...; (dan, atau, dan/atau)
    - 3. ... .

94. Jika suatu rincian lebih lanjut memerlukan rincian yang mendetail, rincian itu ditandai dengan huruf a), b), dan seterusnya.

Contoh:

Pasal 9

(1) ... .

(2) ... .

a. ...;

b. ...; (dan, atau, dan/atau)

c. ...:

1. ...;

2. ...; (dan, atau, dan/atau)

3. ...:

a) ...;

b) ...; (dan, atau, dan/atau)

c) ... .

95. Jika suatu rincian lebih lanjut memerlukan rincian yang mendetail, rincian itu ditandai dengan angka 1), 2), dan seterusnya.

Contoh:

Pasal 9

... .

(1) ... .

(2) ...:

a. ...;

b. ...; (dan, atau, dan/atau)

c. ...:

1. ...;

2. ...; (dan, atau, dan/atau)

3. ...:

a) ...;

b) ...; (dan, atau, dan/atau)

c) ... .

1) ...;

2) ...; (dan, atau, dan/atau)

3) ... .

### C.1. Ketentuan Umum

96. Ketentuan umum diletakkan dalam bab satu. Jika dalam Peraturan Perundang-undangan tidak dilakukan pengelompokan bab, ketentuan umum diletakkan dalam pasal atau beberapa pasal awal.

Contoh:

#### BAB I KETENTUAN UMUM

97. Ketentuan umum dapat memuat lebih dari satu pasal.

98. Ketentuan umum berisi:

- a. batasan pengertian atau definisi;
- b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau
- c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Contoh batasan pengertian:

1. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Kabupaten Mimika.

Contoh definisi:

1. Spasial adalah aspek keruangan suatu objek atau kejadian yang mencakup lokasi, letak, dan posisinya.
2. Pajak Daerah yang selanjutnya disebut pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Contoh singkatan:

1. Badan Pemeriksa Keuangan yang selanjutnya disingkat BPK adalah lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yang selanjutnya disingkat SPIP adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh terhadap proses perancangan dan pelaksanaan kebijakan serta perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan di lingkungan Pemerintah Kota Dumai.

Contoh akronim:

1. Asuransi Kesehatan yang selanjutnya disebut Askes adalah...
  2. Orang dengan HIV/AIDS yang selanjutnya disebut ODHA adalah orang yang sudah terinfeksi HIV baik pada tahap belum ada gejala maupun yang sudah ada gejala.
99. Frasa pembuka dalam ketentuan umum undang-undang berbunyi: Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:
100. Frasa pembuka dalam ketentuan umum peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang disesuaikan dengan jenis peraturannya.
101. Jika ketentuan umum memuat batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim lebih dari satu, maka masing-masing uraiannya diberi nomor urut dengan angka Arab dan diawali dengan huruf kapital serta diakhiri dengan tanda baca titik.
102. Kata atau istilah yang dimuat dalam ketentuan umum hanyalah kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal atau beberapa pasal selanjutnya.

103. Apabila rumusan definisi dari suatu Peraturan Perundang-undangan dirumuskan kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Perundang-undangan yang telah berlaku tersebut.
104. Rumusan batasan pengertian dari suatu Peraturan Perundang-undangan dapat berbeda dengan rumusan Peraturan Perundang-undangan yang lain karena disesuaikan dengan kebutuhan terkait dengan materi muatan yang akan diatur.

Contoh 1:

- a. Hari adalah hari kalender (rumusan ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas).
- b. Hari adalah hari kerja (rumusan ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Contoh 2:

- a. Setiap orang adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum (rumusan ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup).
  - b. Setiap orang adalah orang perseorangan atau badan hukum (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman).
105. Jika suatu kata atau istilah hanya digunakan satu kali, namun kata atau istilah itu diperlukan pengertiannya untuk suatu bab, bagian atau paragraf tertentu, kata atau istilah itu diberi definisi.

106. Jika suatu batasan pengertian atau definisi perlu dikutip kembali di dalam ketentuan umum suatu peraturan pelaksanaan, maka rumusan batasan pengertian atau definisi di dalam peraturan pelaksanaan harus sama dengan rumusan batasan pengertian atau definisi yang terdapat di dalam peraturan lebih tinggi yang dilaksanakan tersebut.
107. Karena batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim berfungsi untuk menjelaskan makna suatu kata atau istilah maka batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim tidak perlu diberi penjelasan, dan karena itu harus dirumuskan dengan lengkap dan jelas sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda.
108. Penulisan huruf awal tiap kata atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberi batasan pengertian dalam ketentuan umum ditulis dengan huruf kapital baik digunakan dalam norma yang diatur, penjelasan maupun dalam lampiran.
109. Urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:
- a. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;
  - b. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
  - c. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya diletakkan berdekatan secara berurutan.

## **C.2. Materi Pokok yang Diatur**

110. Materi pokok yang diatur ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan jika tidak ada pengelompokan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal atau beberapa pasal ketentuan umum.

111. Pembagian materi pokok ke dalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut kriteria yang dijadikan dasar pembagian.

Contoh:

- a. pembagian berdasarkan hak atau kepentingan yang dilindungi, seperti pembagian dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana:
  1. kejahatan terhadap keamanan negara;
  2. kejahatan terhadap martabat Presiden;
  3. kejahatan terhadap negara sahabat dan wakilnya;
  4. kejahatan terhadap kewajiban dan hak kenegaraan;
  5. kejahatan terhadap ketertiban umum dan seterusnya.
- b. pembagian berdasarkan urutan/kronologis, seperti pembagian dalam hukum acara pidana, dimulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, tingkat kasasi, dan peninjauan kembali.
- c. pembagian berdasarkan urutan jenjang jabatan, seperti Jaksa Agung, Wakil Jaksa Agung, dan Jaksa Agung Muda.

### **C.3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)**

112. Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau norma perintah.

113. Dalam merumuskan ketentuan pidana perlu diperhatikan asas-asas umum ketentuan pidana yang terdapat dalam Buku Kesatu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, karena ketentuan dalam Buku Kesatu berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut peraturan perundang-undangan lain, kecuali jika oleh Undang-



Undang ditentukan lain (Pasal 103 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana).

114. Dalam menentukan lamanya pidana atau banyaknya denda perlu dipertimbangkan mengenai dampak yang ditimbulkan oleh tindak pidana dalam masyarakat serta unsur kesalahan pelaku.
115. Ketentuan pidana ditempatkan dalam bab tersendiri, yaitu bab ketentuan pidana yang letaknya sesudah materi pokok yang diatur atau sebelum bab ketentuan peralihan. Jika bab ketentuan peralihan tidak ada, letaknya adalah sebelum bab ketentuan penutup.
116. Jika di dalam Peraturan Perundang-undangan tidak diadakan pengelompokan bab per bab, ketentuan pidana ditempatkan dalam pasal yang terletak langsung sebelum pasal atau beberapa pasal yang berisi ketentuan peralihan. Jika tidak ada pasal yang berisi ketentuan peralihan, ketentuan pidana diletakkan sebelum pasal atau beberapa pasal yang berisi ketentuan penutup.
117. Ketentuan pidana hanya dimuat dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
118. Rumusan ketentuan pidana harus menyebutkan secara tegas norma larangan atau norma perintah yang dilanggar dan menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang memuat norma tersebut. Dengan demikian, perlu dihindari:
  - a. pengacuan kepada ketentuan pidana Peraturan Perundang-undangan lain. Lihat juga Nomor 98;

Contoh:

Qanun Kabupaten Aceh Jaya Nomor 2 Tahun 2010  
tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan

### Pasal 73

- a. Tindak pidana di bidang Administrasi Kependudukan yang dilakukan oleh penduduk, petugas, dan Badan Hukum diancam dengan hukuman pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- b. pengacuan kepada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, jika elemen atau unsur-unsur dari norma yang diacu tidak sama; atau
- c. penyusunan rumusan sendiri yang berbeda atau tidak terdapat di dalam norma-norma yang diatur dalam pasal atau beberapa pasal sebelumnya, kecuali untuk undang-undang mengenai tindak pidana khusus.

119. Jika ketentuan pidana berlaku bagi siapapun, subyek dari ketentuan pidana dirumuskan dengan frasa setiap orang.

Contoh:

### Pasal 81

Setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak menggunakan merek yang sama pada keseluruhannya dengan merek terdaftar milik orang lain atau badan hukum lain untuk barang atau jasa sejenis yang diproduksi dan atau diperdagangkan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan pidana denda paling banyak Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah).

120. Jika ketentuan pidana hanya berlaku bagi subyek tertentu, subyek itu dirumuskan secara tegas, misalnya, orang asing, pegawai negeri, saksi.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika

Pasal 143

Saksi yang memberi keterangan tidak benar dalam pemeriksaan perkara tindak pidana Narkotika dan Prekursor Narkotika di muka sidang pengadilan, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah).

Contoh 2:

Peraturan Daerah Kota Sawahlunto Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pajak Hiburan

Wajib Pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak yang terutang.

121. Sehubungan adanya perbedaan antara tindak pidana kejahatan dan tindak pidana pelanggaran di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas kualifikasi dari perbuatan yang diancam dengan pidana itu sebagai pelanggaran atau kejahatan.

Contoh:

BAB V  
KETENTUAN PIDANA  
Pasal 33

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal ..., dipidana dengan pidana kurungan paling lama ... atau pidana denda paling banyak Rp...,00

- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

122. Rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas kualifikasi pidana yang dijatuhkan bersifat kumulatif, alternatif, atau kumulatif alternatif.

- a. Sifat kumulatif:

Contoh:

Setiap orang yang dengan sengaja menyiarkan hal-hal yang bersifat sadisme, pornografi, dan/atau bersifat perjudian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (7) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan pidana denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

- b. Sifat alternatif:

Contoh:

Setiap orang yang dengan sengaja menyelenggarakan penyiaran tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun atau pidana denda paling banyak Rp800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah).

- c. Sifat kumulatif alternatif:

Contoh:

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya, atau menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya.

123. Perumusan dalam ketentuan pidana harus menunjukkan dengan jelas unsur-unsur perbuatan pidana bersifat kumulatif atau alternatif.
124. Jika suatu Peraturan Perundang-undangan yang memuat ketentuan pidana akan diberlakusurutkan, ketentuan pidananya harus dikecualikan, mengingat adanya asas umum dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang menyatakan bahwa ketentuan pidana tidak boleh berlaku surut.

Contoh:

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkannya dan berlaku surut sejak tanggal 1 Januari 1976, kecuali untuk ketentuan pidananya.

125. Ketentuan pidana bagi tindak pidana yang merupakan pelanggaran terhadap kegiatan bidang ekonomi dapat tidak diatur tersendiri di dalam undang-undang yang bersangkutan, tetapi cukup mengacu kepada Undang-Undang yang mengatur mengenai tindak pidana ekonomi, misalnya, Undang-Undang Nomor 7 Drt. Tahun 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi.
126. Tindak pidana dapat dilakukan oleh orang-perorangan atau oleh korporasi. Pidana terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi dijatuhkan kepada:
- a. badan hukum antara lain perseroan, perkumpulan, yayasan, atau koperasi; dan/atau
  - b. pemberi perintah untuk melakukan tindak pidana atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam melakukan tindak pidana.

#### C.4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)

127. Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:
- a. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
  - b. menjamin kepastian hukum;
  - c. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
  - d. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

##### Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

##### Pasal 35

Perjanjian Internasional, baik bilateral, regional, maupun multilateral, dalam bidang penanaman modal yang telah disetujui oleh Pemerintah Indonesia sebelum Undang-Undang ini berlaku, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya perjanjian tersebut.

##### Contoh 2:

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Area Pasar

##### Pasal 18

Izin yang telah dikeluarkan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini tetap berlaku sampai dengan habis berlakunya izin.

##### Contoh 3:

Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pemeliharaan Kesehatan Hewan

Pasal 38

Orang atau Badan yang telah memiliki izin usaha pemeliharaan kesehatan hewan yang telah ada sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini, tetap berlaku dan dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun harus menyesuaikan dengan Peraturan Daerah ini.

128. Ketentuan Peralihan dimuat dalam Bab Ketentuan Peralihan dan ditempatkan di antara Bab Ketentuan Pidana dan Bab Ketentuan Penutup. Jika dalam Peraturan Perundang-undangan tidak diadakan pengelompokan bab, pasal atau beberapa pasal yang memuat Ketentuan Peralihan ditempatkan sebelum pasal atau beberapa pasal yang memuat ketentuan penutup.
129. Di dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru, dapat dimuat ketentuan mengenai penyimpangan sementara atau penundaan sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Pasal 27

Kementerian yang sudah ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini tetap menjalankan tugasnya sampai dengan terbentuknya Kementerian berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Contoh 2:

Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 7 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah

#### Pasal 44

(1) ... .

(2) Sebelum RPJMD ditetapkan, penyusunan RKPD berpedoman kepada RPJMD periode sebelumnya.

130. Penyimpangan sementara terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan berlaku juga bagi ketentuan yang diberlakusurutkan.

131. Jika suatu Peraturan Perundang-undangan diberlakukan surut, Peraturan Perundang-undangan tersebut hendaknya memuat ketentuan mengenai status dari tindakan hukum yang terjadi, atau hubungan hukum yang ada di dalam tenggang waktu antara tanggal mulai berlaku surut dan tanggal mulai berlaku pengundangannya.

Contoh:

Selisih tunjangan perbaikan yang timbul akibat Peraturan Pemerintah ini dibayarkan paling lambat 3 (tiga) bulan sejak saat tanggal pengundangan Peraturan Pemerintah ini.

132. Mengingat berlakunya asas umum hukum pidana, penentuan daya laku surut tidak diberlakukan bagi Ketentuan Pidana.

133. Penentuan daya laku surut tidak dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan yang memuat ketentuan yang memberi beban konkret kepada masyarakat, misalnya penarikan pajak atau retribusi.

134. Jika penerapan suatu ketentuan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan ditunda sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu, ketentuan Peraturan Perundang-undangan tersebut harus memuat secara tegas dan rinci tindakan hukum atau hubungan hukum yang dimaksud, serta jangka waktu atau persyaratan berakhirnya penundaan sementara tersebut.



Contoh:

Izin ekspor rotan setengah jadi yang telah dikeluarkan berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor ... Tahun ... tentang... masih tetap berlaku untuk jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal pengundangan Peraturan Pemerintah ini.

135. Rumusan dalam Ketentuan Peralihan tidak memuat perubahan terselubung atas ketentuan Peraturan Perundang-undangan lain.

Perubahan ini hendaknya dilakukan dengan membuat batasan pengertian baru di dalam Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan atau dilakukan dengan membuat Peraturan Perundang-undangan perubahan.

Contoh rumusan yang memuat perubahan terselubung:

Pasal 35

- (1) Desa atau yang disebut nama lainnya yang setingkat dengan desa yang sudah ada pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini dinyatakan sebagai desa menurut Pasal 1 huruf a.

### C.5. Ketentuan Penutup

136. Ketentuan Penutup ditempatkan dalam bab terakhir. Jika tidak diadakan pengelompokan bab, Ketentuan Penutup ditempatkan dalam pasal atau beberapa pasal terakhir.

137. Pada umumnya Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai:

- a. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
- b. nama singkat Peraturan Perundang-undangan;
- c. status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan
- d. saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

138. Penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan bersifat menjalankan (eksekutif), misalnya, penunjukan pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk memberikan izin, dan mengangkat pegawai.
139. Bagi nama Peraturan Perundang-undangan yang panjang dapat dimuat ketentuan mengenai nama singkat dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
- a. nomor dan tahun pengeluaran peraturan yang bersangkutan tidak dicantumkan;
  - b. nama singkat bukan berupa singkatan atau akronim, kecuali jika singkatan atau akronim itu sudah sangat dikenal dan tidak menimbulkan salah pengertian.
140. Nama singkat tidak memuat pengertian yang menyimpang dari isi dan nama peraturan.

Contoh nama singkat yang tidak tepat:

(Undang-Undang tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan) Undang-Undang ini dapat disebut Undang-Undang tentang Karantina Hewan

141. Nama Peraturan Perundang-undangan yang sudah singkat tidak perlu diberikan nama singkat.

Contoh nama singkat yang tidak tepat:

(Undang-Undang tentang Bank Sentral) Undang-Undang ini dapat disebut Undang-Undang tentang Bank Indonesia.

142. Sinonim tidak dapat digunakan untuk nama singkat.

Contoh nama singkat yang tidak tepat:

(Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara) Undang-Undang ini dapat disebut dengan Undang-Undang tentang Peradilan Administrasi Negara.

143. Jika materi muatan dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru menyebabkan perubahan atau penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam Peraturan Perundang-undangan yang lama, dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau sebagian materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang lama.
144. Rumusan pencabutan Peraturan Perundang-undangan diawali dengan frasa Pada saat ...(jenis Peraturan Perundang-undangan) ini mulai berlaku, kecuali untuk pencabutan yang dilakukan dengan Peraturan Perundang-undangan pencabutan tersendiri.
145. Demi kepastian hukum, pencabutan Peraturan Perundang-undangan tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas Peraturan Perundang-undangan yang dicabut.
146. Untuk mencabut Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dan telah mulai berlaku, gunakan frasa dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4310), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

147. Jika jumlah Peraturan Perundang-undangan yang dicabut lebih dari 1 (satu), cara penulisan dilakukan dengan rincian dalam bentuk tabulasi.

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a. Ordonansi Perburuan (*Jachtsordonantie* 1931, *Staatsblad* 1931: 133);
- b. Ordonansi Perlindungan Binatang-binatang Liar (*Dierenbeschermingsordonantie* 1931, *Staatsblad* 1931: 134);
- c. Ordonansi Perburuan Jawa dan Madura (*Jachtsordonantie Java en Madoera* 1940, *Staatsblad* 1939: 733); dan
- d. Ordonansi Perlindungan Alam (*Natuurbeschermingsordonantie* 1941, *Staatsblad* 1941: 167), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

148. Pencabutan Peraturan Perundang-undangan disertai dengan keterangan mengenai status hukum dari peraturan pelaksanaan atau keputusan yang telah dikeluarkan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang dicabut.

149. Untuk mencabut Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan tetapi belum mulai berlaku, gunakan frasa ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor ... Tahun... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.

150. Pada dasarnya Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku pada saat Peraturan Perundang-undangan tersebut diundangkan.

Contoh:

- a. Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.
- b. Peraturan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.
- c. Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

151. Jika ada penyimpangan terhadap saat mulai berlakunya Peraturan Perundang-undangan tersebut pada saat diundangkan, hal ini dinyatakan secara tegas di dalam Peraturan Perundang-undangan tersebut dengan:

- a. menentukan tanggal tertentu saat peraturan akan berlaku;

Contoh:

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 2011.

- b. menyerahkan penetapan saat mulai berlakunya kepada Peraturan Perundang-undangan lain yang tingkatannya sama, jika yang diberlakukan itu kodifikasi, atau kepada Peraturan Perundang-undangan lain yang lebih rendah jika yang diberlakukan itu bukan kodifikasi;

Contoh:

Saat mulai berlakunya Undang-Undang ini akan ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

- c. dengan menentukan lewatnya tenggang waktu tertentu sejak saat Pengundangan atau penetapan. Agar tidak menimbulkan kekeliruan penafsiran gunakan frasa setelah ... (tenggang waktu) terhitung sejak tanggal diundangkan.

Contoh:

Undang-Undang ini mulai berlaku setelah 1 (satu) tahun terhitung sejak tanggal diundangkan.

152. Tidak menggunakan frasa ... mulai berlaku efektif pada tanggal ... atau yang sejenisnya, karena frasa ini menimbulkan ketidakpastian mengenai saat berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan yaitu saat diundangkan atau saat berlaku efektif.
153. Pada dasarnya saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan adalah sama bagi seluruh bagian Peraturan Perundang-undangan dan seluruh wilayah negara Republik Indonesia atau seluruh wilayah Provinsi, Kabupaten/Kota untuk Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
154. Penyimpangan terhadap saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan dinyatakan secara tegas dengan:
- a. menetapkan ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan itu yang berbeda saat mulai berlakunya;

Contoh:

Pasal 45

- (1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) mulai berlaku pada tanggal... .
- b. menetapkan saat mulai berlaku yang berbeda bagi wilayah Negara tertentu.

Contoh:

Pasal 40

- (1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) mulai berlaku untuk wilayah Jawa dan Madura pada tanggal....

155. Pada dasarnya mulai berlakunya Peraturan Perundang-undangan tidak dapat ditentukan lebih awal daripada saat pengundangannya.
156. Jika ada alasan yang kuat untuk memberlakukan Peraturan Perundang-undangan lebih awal daripada saat pengundangannya (berlaku surut), diperhatikan hal sebagai berikut:
- a. ketentuan baru yang berkaitan dengan masalah pidana, baik jenis, berat, sifat, maupun klasifikasinya, tidak ikut diberlakusurutkan;
  - b. rincian mengenai pengaruh ketentuan berlaku surut itu terhadap tindakan hukum, hubungan hukum, dan akibat hukum tertentu yang sudah ada, dimuat dalam ketentuan peralihan;
  - c. awal dari saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan ditetapkan tidak lebih dahulu daripada saat rancangan Peraturan Perundang-undangan tersebut mulai diketahui oleh masyarakat, misalnya, saat rancangan Peraturan Perundang-undangan tersebut tercantum dalam Prolegnas, Prolegda, dan perencanaan rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
157. Saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan, pelaksanaannya tidak boleh ditetapkan lebih awal daripada saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan yang mendasarinya.
158. Peraturan Perundang-undangan hanya dapat dicabut dengan Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.
159. Pencabutan Peraturan Perundang-undangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi itu dilakukan, jika Peraturan Perundang-undangan

yang lebih tinggi itu dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian materi muatan Peraturan Perundang-undangan lebih rendah yang dicabut itu.

#### D. PENUTUP

160. Penutup merupakan bagian akhir Peraturan Perundang-undangan yang memuat:

- a. rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota;
- b. penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Perundang-undangan;
- c. pengundangan atau Penetapan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. akhir bagian penutup.

161. Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia yang berbunyi sebagai berikut:

Contoh:

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan ... (jenis Peraturan Perundang-undangan) ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

162. Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Berita Negara Republik Indonesia yang berbunyi sebagai berikut:

Contoh:

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan ... (jenis Peraturan Perundang-undangan)



ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

163. Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah atau Berita Daerah yang berbunyi sebagai berikut:

Contoh Peraturan Daerah Provinsi:

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Barat.

164. Penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Perundang-undangan memuat:

- a. tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan;
- b. nama jabatan;
- c. tanda tangan pejabat; dan
- d. nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar, pangkat, golongan, dan nomor induk pegawai.

165. Rumusan tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan diletakkan di sebelah kanan.

166. Nama jabatan dan nama pejabat ditulis dengan huruf kapital. Pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma.

- a. untuk pengesahan:

Contoh:

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal 22 Juli 2011  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
tanda tangan  
SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

- b. untuk penetapan:

Contoh:

Ditetapkan di Jakarta

pada tanggal 22 Juli 2011

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

167. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan memuat:
- tempat dan tanggal Pengundangan;
  - nama jabatan yang berwenang mengundangan;
  - tanda tangan; dan
  - nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar, pangkat, golongan, dan nomor induk pegawai.
168. Tempat tanggal pengundangan Peraturan Perundang-undangan diletakkan di sebelah kiri (di bawah penandatanganan pengesahan atau penetapan).
169. Nama jabatan dan nama pejabat ditulis dengan huruf kapital. Pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma.

Contoh:

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal 22 Juli 2011

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

PATRIALIS AKBAR

170. Jika dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari Presiden tidak menandatangani Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama antara DPR dan Presiden, maka dicantumkan kalimat pengesahan setelah nama pejabat yang mengundangan yang berbunyi: Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945.

171. Jika dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari Gubernur atau Bupati/Walikota tidak menandatangani Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama antara DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota, maka dicantumkan kalimat pengesahan setelah nama pejabat yang mengundang yang berbunyi:  
Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.
172. Pada akhir bagian penutup dicantumkan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota beserta tahun dan nomor dari Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota.
173. Penulisan frasa Lembaran Negara Republik Indonesia atau Lembaran Daerah ditulis seluruhnya dengan huruf kapital.

Contoh:

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN ... NOMOR...

Contoh:

LEMBARAN DAERAH PROVINSI (KABUPATEN/  
KOTA) ... TAHUN ... NOMOR ...

## E. PENJELASAN

174. Setiap Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diberi penjelasan.
175. Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang (selain Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota) dapat diberi penjelasan jika diperlukan.
176. Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.
177. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.
178. Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
179. Naskah penjelasan disusun bersama-sama dengan penyusunan rancangan Peraturan Perundang-undangan.
180. Judul penjelasan sama dengan judul Peraturan Perundang-undangan yang diawali dengan frasa penjelasan atas yang ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

PENJELASAN  
ATAS  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 3 TAHUN 2011  
TENTANG  
TRANSFER DANA

181. Penjelasan Peraturan Perundang-undangan memuat penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal.

182. Rincian penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal diawali dengan angka Romawi dan ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

I. UMUM

II. PASAL DEMI PASAL

183. Penjelasan umum memuat uraian secara sistematis mengenai latar belakang pemikiran, maksud, dan tujuan penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang telah tercantum secara singkat dalam butir konsiderans, serta asas, tujuan, atau materi pokok yang terkandung dalam batang tubuh Peraturan Perundang-undangan.

184. Bagian-bagian dari penjelasan umum dapat diberi nomor dengan angka Arab, jika hal ini lebih memberikan kejelasan.

Contoh:

I. UMUM

1. Dasar Pemikiran

...

2. Pembagian Wilayah

...

3. Asas-asas Penyelenggara Pemerintahan

...

4. Daerah Otonom

...

5. Wilayah Administratif

...

6. Pengawasan

...

185. Jika dalam penjelasan umum dimuat pengacuan ke Peraturan Perundang-undangan lain atau dokumen lain, pengacuan itu dilengkapi dengan keterangan mengenai sumbernya.
186. Rumusan penjelasan pasal demi pasal memperhatikan hal sebagai berikut:
- a. tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
  - b. tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh;
  - c. tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
  - d. tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum; dan/atau
  - e. tidak memuat rumusan pendelegasian
187. Ketentuan umum yang memuat batasan pengertian atau definisi dari kata atau istilah, tidak perlu diberikan penjelasan.
188. Pada pasal atau ayat yang tidak memerlukan penjelasan ditulis frasa cukup jelas yang diakhiri dengan tanda baca titik (.) dan huruf c ditulis dengan huruf kapital. Penjelasan pasal demi pasal tidak digabungkan walaupun terdapat beberapa pasal berurutan yang tidak memerlukan penjelasan.

Contoh yang tidak tepat:

Pasal 7, Pasal 8 dan Pasal 9 (Pasal 7 s/d Pasal 9)

Cukup jelas.

Seharusnya:

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Cukup jelas.

189. Jika suatu pasal terdiri dari beberapa ayat atau butir tidak memerlukan penjelasan, pasal yang bersangkutan cukup diberi penjelasan cukup jelas., tanpa merinci masing-masing ayat atau butir.

190. Jika suatu pasal terdiri dari beberapa ayat atau butir dan salah satu ayat atau butir tersebut memerlukan penjelasan, setiap ayat atau butir perlu dicantumkan dan dilengkapi dengan penjelasan yang sesuai.

Contoh:

Pasal 7

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Ayat ini dimaksudkan untuk memberi kepastian hukum kepada hakim dan para pengguna hukum.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

191. Jika suatu istilah/kata/frasa dalam suatu pasal atau ayat yang memerlukan penjelasan, gunakan tanda baca petik (“...”) pada istilah/kata/frasa tersebut.

Contoh:

Pasal 25

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “persidangan yang berikut” adalah masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

## E. LAMPIRAN

192. Dalam hal Peraturan Perundang-undangan memerlukan lampiran, hal tersebut dinyatakan dalam batang tubuh bahwa lampiran dimaksud merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Perundang-undangan.

193. Lampiran dapat memuat antara lain uraian, daftar, tabel, gambar, peta, dan sketsa.

194. Dalam hal Peraturan Perundang-undangan memerlukan lebih dari satu lampiran, tiap lampiran harus diberi nomor urut dengan menggunakan angka romawi.

Contoh :

LAMPIRAN I

LAMPIRAN II

195. Judul lampiran ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di sudut kanan atas tanpa diakhiri tanda baca dengan rata kiri.

Contoh:

LAMPIRAN I

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

196. Nama lampiran ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah tanpa diakhiri tanda baca.



Contoh:

TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN

197. Pada halaman akhir tiap lampiran harus dicantumkan nama dan tanda tangan pejabat yang mengesahkan atau menetapkan Peraturan Perundang-undangan ditulis dengan huruf kapital yang diletakkan di sudut kanan bawah dan diakhiri dengan tanda baca koma setelah nama pejabat yang mengesahkan atau menetapkan Peraturan Perundang-undangan.

Contoh:

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
tanda tangan  
SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

## **BAB II**

### **HAL-HAL KHUSUS**

#### **A. PENDELEGASIAN KEWENANGAN**

198. Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah.
199. Pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dari suatu Undang-Undang kepada Undang-Undang yang lain, dari Peraturan Daerah Provinsi kepada Peraturan Daerah Provinsi yang lain, atau dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota kepada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang lain.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Pasal 48

- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e diatur dengan Undang-Undang.
200. Pendelegasian kewenangan mengatur harus menyebut dengan tegas:
    - a. ruang lingkup materi muatan yang diatur; dan
    - b. jenis Peraturan Perundang-undangan.
  201. Jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih

rendah (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan ... .

Contoh 1:

Pasal ...

- (1) ... .
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Contoh 2:

Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Utara Nomor 87 Tahun 2010 tentang Pajak Reklame

Pasal 18

- (1) ... .
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengisian dan penyampaian SKPD atau dokumen lain yang dipersamakan diatur dengan Peraturan Kepala Daerah.

Contoh 3:

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sampah Regional Jawa Timur

Pasal 23

- (1) ... .
- (2) ... .
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan tata cara peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Gubernur.

202. Jika pengaturan materi muatan tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan ... .

Contoh:

Pasal ...

- (1) ... .
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

203. Jika materi muatan yang didelegasikan sama sekali belum diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan dan materi muatan itu harus diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan yang diberi delegasi dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan mengenai ... diatur dengan ... .

Contoh:

Pasal ...

- (1) ... .
- (2) Ketentuan mengenai ... diatur dengan Peraturan Pemerintah.

204. Jika pengaturan materi tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi) digunakan kalimat Ketentuan mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan ... .

Contoh:

Pasal ...

- (1) ... .
- (2) Ketentuan mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

205. Jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan dan materi muatan tersebut tercantum dalam beberapa pasal atau ayat tetapi akan didelegasikan dalam suatu Peraturan Perundang-undangan, gunakan kalimat “Ketentuan mengenai ... diatur dalam ....”

Contoh:

Qanun Kabupaten Aceh Jaya Nomor 2 Tahun 2010  
tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan

Pasal 57

- (1) ....
- (2) ....
- (3) ....
- (4) ....
- (5) ....
- (6) ....
- (7) Ketentuan mengenai pedoman persyaratan dan tata cara untuk mendapatkan KIPAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati.

206. Jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan maka materi muatan yang didelegasikan dapat disatukan dalam 1 (satu) peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan, gunakan kalimat “(jenis Peraturan Perundang-undangan) ... tentang Peraturan Pelaksanaan ...”

Contoh:

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

207. Untuk mempermudah dalam penentuan judul dari peraturan pelaksanaan yang akan dibuat, rumusan pendelegasian perlu mencantumkan secara singkat tetapi lengkap mengenai apa yang akan diatur lebih lanjut.

Contoh:

Diambil dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

## Pasal 76

(1) ... .

(2) ... .

(3) ... .

(4) ... .

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

208. Jika pasal terdiri dari beberapa ayat, pendelegasian kewenangan dimuat pada ayat terakhir dari pasal yang bersangkutan.

209. Jika pasal terdiri dari beberapa ayat, pendelegasian kewenangan dapat dipertimbangkan untuk dimuat dalam pasal tersendiri, karena materi pendelegasian ini pada dasarnya berbeda dengan apa yang diatur dalam rangkaian ayat-ayat sebelumnya.

210. Dalam pendelegasian kewenangan mengatur tidak boleh adanya delegasi blangko.

Contoh 1:

### Pasal ...

Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Contoh 2:

Qanun Kabupaten Aceh Jaya Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah

### Pasal 24

Hal-hal yang belum diatur dalam Qanun ini sepanjang pengaturan pelaksanaannya, diatur dengan Peraturan Bupati.

211. Pendelegasian kewenangan mengatur dari Undang-Undang kepada menteri, pemimpin lembaga pemerintah nonkementerian, atau pejabat yang setingkat dengan menteri dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif.
212. Kewenangan yang didelegasikan kepada suatu alat penyelenggara negara tidak dapat didelegasikan lebih lanjut kepada alat penyelenggara negara lain, kecuali jika oleh Undang-Undang yang mendelegasikan kewenangan tersebut dibuka kemungkinan untuk itu.
213. Pendelegasian kewenangan mengatur dari suatu Peraturan Perundang-undangan tidak boleh didelegasikan kepada direktur jenderal, sekretaris jenderal, atau pejabat yang setingkat.
214. Pendelegasian langsung kepada direktur jenderal atau pejabat yang setingkat hanya dapat diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah daripada Undang-Undang.
215. Peraturan Perundang-undangan pelaksanaannya hendaknya tidak mengulangi ketentuan norma yang telah diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan, kecuali jika hal tersebut memang tidak dapat dihindari.
216. Di dalam peraturan pelaksanaan tidak mengutip kembali rumusan norma atau ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi yang mendelegasikan. Pengutipan kembali dapat dilakukan sepanjang rumusan norma atau ketentuan tersebut diperlukan sebagai pengantar (*aanloop*) untuk merumuskan norma atau ketentuan lebih lanjut di dalam pasal atau beberapa pasal atau ayat atau beberapa ayat selanjutnya.

## B. PENYIDIKAN

217. Ketentuan penyidikan hanya dapat dimuat di dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
218. Ketentuan penyidikan memuat pemberian kewenangan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, atau instansi tertentu untuk menyidik pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
219. Dalam merumuskan ketentuan yang menunjuk pejabat tertentu sebagai penyidik pegawai negeri sipil diusahakan agar tidak mengurangi kewenangan penyidik umum untuk melakukan penyidikan.

### Contoh:

- Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan ... (nama kementerian atau instansi) dapat diberikan kewenangan untuk melaksanakan penyidikan terhadap pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang (Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) ini.
220. Ketentuan penyidikan ditempatkan sebelum ketentuan pidana atau jika dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak diadakan pengelompokan, ditempatkan pada pasal atau beberapa pasal sebelum ketentuan pidana.

## C. PENCABUTAN

221. Jika ada Peraturan Perundang-undangan lama yang tidak diperlukan lagi dan diganti dengan Peraturan Perundang-undangan baru, Peraturan Perundang-undangan yang



baru harus secara tegas mencabut Peraturan Perundang-undangan yang tidak diperlukan itu.

222. Jika materi dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru menyebabkan perlu penggantian sebagian atau seluruh materi dalam Peraturan Perundang-undangan yang lama, di dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan sebagian atau seluruh Peraturan Perundang-undangan yang lama.
223. Peraturan Perundang-undangan hanya dapat dicabut melalui Peraturan Perundang-undangan yang setingkat atau lebih tinggi.
224. Pencabutan melalui Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi dilakukan jika Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian dari materi Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah yang dicabut itu.
225. Jika Peraturan Perundang-undangan baru mengatur kembali suatu materi yang sudah diatur dan sudah diberlakukan, pencabutan Peraturan Perundang-undangan itu dinyatakan dalam salah satu pasal dalam ketentuan penutup dari Peraturan Perundang-undangan yang baru, dengan menggunakan rumusan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
226. Pencabutan Peraturan Perundang-undangan yang sudah diundangkan tetapi belum mulai berlaku, dapat dilakukan dengan peraturan tersendiri dengan menggunakan rumusan ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.
227. Jika pencabutan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan peraturan pencabutan tersendiri,

peraturan pencabutan tersebut pada dasarnya memuat 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Arab, yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal 1 memuat ketentuan yang menyatakan tidak berlakunya Peraturan Perundang-undangan yang sudah diundangkan.
- b. Pasal 2 memuat ketentuan tentang saat mulai berlakunya Peraturan Perundang-undangan pencabutan yang bersangkutan.

Contoh:

#### Pasal 1

Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

#### Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

228. Pencabutan Peraturan Perundang-undangan yang menimbulkan perubahan dalam Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait, tidak mengubah Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait tersebut, kecuali ditentukan lain secara tegas.
229. Peraturan Perundang-undangan atau ketentuan yang telah dicabut, tetap tidak berlaku, meskipun Peraturan Perundang-undangan yang mencabut di kemudian hari dicabut pula.

### D. PERUBAHAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

230. Perubahan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan:

- a. menyisip atau menambah materi ke dalam Peraturan Perundang-undangan; atau
  - b. menghapus atau mengganti sebagian materi Peraturan Perundang-undangan.
231. Perubahan Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan terhadap:
- a. seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal, dan/atau ayat; atau
  - b. kata, frasa, istilah, kalimat, angka, dan/atau tanda baca.
232. Jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah mempunyai nama singkat, Peraturan Perundang-undangan perubahan dapat menggunakan nama singkat Peraturan Perundang-undangan yang diubah.
233. Pada dasarnya batang tubuh Peraturan Perundang-undangan perubahan terdiri atas 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Romawi yaitu sebagai berikut:
- a. Pasal I memuat judul Peraturan Perundang-undangan yang diubah, dengan menyebutkan Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung serta memuat materi atau norma yang diubah. Jika materi perubahan lebih dari satu, setiap materi perubahan dirinci dengan menggunakan angka Arab (1, 2, 3, dan seterusnya).

Contoh 1:

#### Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 6 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

...

2. Ketentuan ayat (2) dan ayat (3) Pasal 8 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut: ...
3. dan seterusnya ...

Contoh 2:

#### Pasal I

Ketentuan Pasal ... dalam Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: ...

- b. Jika Peraturan Perundang-undangan telah diubah lebih dari satu kali, Pasal I memuat, selain mengikuti ketentuan pada Nomor 193 huruf a, juga tahun dan nomor dari Peraturan Perundang-undangan perubahan yang ada serta Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung dan dirinci dengan huruf (abjad) kecil (a, b, c, dan seterusnya).

Contoh:

#### Pasal I

Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ... ) yang telah beberapa kali diubah dengan Undang-Undang:

- a. Nomor ... Tahun ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...);

- b. Nomor ... Tahun ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...);
  - c. Nomor ... Tahun ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...);  
diubah sebagai berikut:
    - 1. Bab V dihapus.
    - 2. Ketentuan Pasal 11 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:
    - 3. dan seterusnya ...
  - c. Pasal II memuat ketentuan tentang saat mulai berlaku. Dalam hal tertentu, Pasal II juga dapat memuat ketentuan peralihan dari Peraturan Perundang-undangan perubahan, yang maksudnya berbeda dengan ketentuan peralihan dari Peraturan Perundang-undangan yang diubah.
234. Jika dalam Peraturan Perundang-undangan ditambahkan atau disisipkan bab, bagian, paragraf, atau pasal baru, maka bab, bagian, paragraf, atau pasal baru tersebut dicantumkan pada tempat yang sesuai dengan materi yang bersangkutan.
- a. Penyisipan Bab  
Contoh:  
Di antara BAB IX dan BAB X disisipkan 1 (satu) bab, yakni BAB IXA sehingga berbunyi sebagai berikut:  
  
BAB IXA  
INDIKASI GEOGRAFI DAN INDIKASI ASAL
  - b. Penyisipan Pasal:  
Contoh:  
Di antara Pasal 128 dan Pasal 129 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 128A sehingga berbunyi sebagai berikut:

### Pasal 128A

Dalam hal terbukti adanya pelanggaran paten, hakim dapat memerintahkan hasil-hasil pelanggaran paten tersebut dirampas untuk negara untuk dimusnahkan.

235. Jika dalam 1 (satu) pasal yang terdiri dari beberapa ayat disisipkan ayat baru, penulisan ayat baru tersebut diawali dengan angka Arab sesuai dengan angka ayat yang disisipkan dan ditambah dengan huruf kecil a, b, c, yang diletakkan di antara tanda baca kurung( ).

Contoh:

Di antara ayat (1) dan ayat (2) Pasal 18 disisipkan 2 (dua) ayat, yakni ayat (1a) dan ayat (1b) sehingga Pasal 18 berbunyi sebagai berikut:

#### Pasal 18

(1) ... .

(1a) ... .

(1b) ... .

(2) ... .

236. Jika dalam suatu Peraturan Perundang-undangan dilakukan penghapusan atas suatu bab, bagian, paragraf, pasal, atau ayat, maka urutan bab, bagian, paragraf, pasal, atau ayat tersebut tetap dicantumkan dengan diberi keterangan dihapus.

Contoh 1:

1. Pasal 16 dihapus.
2. Pasal 18 ayat (2) dihapus sehingga Pasal 18 berbunyi sebagai berikut:

#### Pasal 18

(1) ... .

(2) Dihapus.

(3) ... .

Contoh 2:

Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengujian Kendaraan Bermotor dan Retribusi 5. Ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) dihapus, sehingga Pasal 4 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 4

- (1) Dihapus.
- (2) Dihapus.
- (3) Lokasi Pengujian dan Penguji ditetapkan dengan Keputusan Kepala Dinas Perhubungan.

237. Jika suatu perubahan Peraturan Perundang-undangan mengakibatkan:

- a. sistematika Peraturan Perundang-undangan berubah;
- b. materi Peraturan Perundang-undangan berubah lebih dari 50% (lima puluh persen); atau
- c. esensinya berubah,

Peraturan Perundang-undangan yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru mengenai masalah tersebut.

238. Jika suatu Peraturan Perundang-undangan telah sering mengalami perubahan sehingga menyulitkan pengguna Peraturan Perundang-undangan, sebaiknya Peraturan Perundang-undangan tersebut disusun kembali dalam naskah sesuai dengan perubahan yang telah dilakukan, dengan mengadakan penyesuaian pada:

- a. urutan bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, angka, atau butir;
- b. penyebutan-penyebutan; dan
- c. ejaan, jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah masih tertulis dalam ejaan lama.

## E. PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG

239. Batang tubuh Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) menjadi Undang-Undang pada dasarnya terdiri dari 2 (dua) pasal, yang ditulis dengan angka Arab, yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal 1 memuat Penetapan Perpu menjadi Undang-Undang yang diikuti dengan pernyataan melampirkan Perpu sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan Undang-Undang penetapan tersebut.
- b. Pasal 2 memuat ketentuan mengenai saat mulai berlaku.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang.

### Pasal 1

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4232) ditetapkan menjadi Undang-Undang, dan melampirkannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

### Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.



## F. PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL

240. Batang tubuh Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian Internasional pada dasarnya terdiri atas 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Arab, yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal 1 memuat pengesahan perjanjian internasional dengan memuat pernyataan melampirkan salinan naskah asli dan terjemahannya dalam bahasa Indonesia.
- b. Pasal 2 memuat ketentuan mengenai saat mulai berlaku.

Contoh untuk perjanjian multilateral:

### Pasal 1

Mengesahkan *Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapon and on Their Destruction* (Konvensi tentang Pelanggaran Pengembangan, Produksi, Penimbunan, dan Penggunaan Senjata Kimia serta Pemusnahannya) yang naskah aslinya dalam bahasa Inggris dan terjemahannya dalam bahasa Indonesia sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

### Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Contoh untuk perjanjian bilateral yang hanya menggunakan dua bahasa:

### Pasal 1

Mengesahkan Perjanjian Kerjasama antara Republik Indonesia dan Australia Mengenai Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (*Treaty between the Republic of Indonesia and Australia on Mutual Assistance in Criminal*

*Matters*) yang telah ditandatangani pada tanggal 27 Oktober 1995 di Jakarta yang salinan naskah aslinya dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

#### Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Contoh untuk perjanjian bilateral yang menggunakan lebih dari dua bahasa:

#### Pasal 1

Mengesahkan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Hongkong untuk Penyerahan Pelanggar Hukum yang Melarikan Diri (*Agreement between the Government of the Republik of Indonesia and the Government of Hongkong for the Surrender of Fugitive Offenders*) yang telah ditandatangani pada tanggal 5 Mei 1977 di Hongkong yang salinan naskah aslinya dalam bahasa Indonesia, bahasa Inggris, dan bahasa Cina sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

#### Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

241. Cara penulisan rumusan Pasal 1 bagi pengesahan perjanjian atau persetujuan internasional yang dilakukan dengan Undang-Undang berlaku juga bagi pengesahan perjanjian atau persetujuan internasional yang dilakukan dengan Peraturan Presiden.

### BAB III

## RAGAM BAHASA PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN

#### A. BAHASA PERATURAN PERUNDANG–UNDANGAN

242. Bahasa Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun bahasa Peraturan Perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan.

243. Ciri-ciri bahasa Peraturan Perundang-undangan antara lain:

- a. lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan;
- b. bercorak hemat hanya kata yang diperlukan yang dipakai;
- c. objektif dan menekan rasa subjektif (tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan atau maksud);
- d. membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten;
- e. memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;
- f. penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal; dan

Contoh:

buku-buku ditulis buku

murid-murid ditulis murid

- g. penulisan huruf awal dari kata, frasa atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberikan batasan pengertian, nama jabatan, nama profesi, nama institusi/lembaga pemerintah/ketatanegaraan, dan jenis Peraturan Perundang-undangan dan rancangan Peraturan Perundang-undangan dalam rumusan norma ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

- Pemerintah
- Wajib Pajak
- Rancangan Peraturan Pemerintah

244. Dalam merumuskan ketentuan Peraturan Perundang-undangan digunakan kalimat yang tegas, jelas, singkat, dan mudah dimengerti.

Contoh:

#### Pasal 5

- (1) Untuk dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang ini, harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

Rumusan yang lebih baik:

- (1) Permohonan beristri lebih dari seorang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

245. Tidak menggunakan kata atau frasa yang artinya tidak menentu atau konteksnya dalam kalimat tidak jelas.

Contoh:

Istilah minuman keras mempunyai makna yang kurang jelas dibandingkan dengan istilah minuman beralkohol.

246. Dalam merumuskan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, gunakan kaidah tata bahasa Indonesia yang baku.

Contoh kalimat yang tidak baku:

Izin usaha perusahaan yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dapat dicabut.

Contoh kalimat yang baku:

Perusahaan yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dapat dicabut izin usahanya.

247. Untuk memberikan perluasan pengertian kata atau istilah yang sudah diketahui umum tanpa membuat definisi baru, gunakan kata meliputi.

Contoh:

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten Hulu Sungai Utara

Pasal 58

(3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:

- a. nama dan alamat percetakan perusahaan yang melakukan pencetakan blanko;
- b. jumlah blanko yang dicetak; dan
- c. jumlah dokumen yang diterbitkan.

248. Untuk mempersempit pengertian kata atau istilah yang sudah diketahui umum tanpa membuat definisi baru, gunakan kata tidak meliputi.

Contoh:

Anak buah kapal tidak meliputi koki magang.

249. Tidak memberikan arti kepada kata atau frasa yang maknanya terlalu menyimpang dari makna yang biasa digunakan dalam penggunaan bahasa sehari-hari.

Contoh:

Pertanian meliputi pula perkebunan, peternakan, dan perikanan.

Rumusan yang baik:

Pertanian meliputi perkebunan.

250. Di dalam Peraturan Perundang-undangan yang sama, tidak menggunakan:

- a. beberapa istilah yang berbeda untuk menyatakan satu pengertian yang sama.

Contoh:

Istilah gaji, upah, atau pendapatan dapat menyatakan pengertian penghasilan. Jika untuk menyatakan penghasilan, dalam suatu pasal telah digunakan kata gaji maka dalam pasal-pasal selanjutnya jangan menggunakan kata upah atau pendapatan untuk menyatakan pengertian penghasilan.

- b. satu istilah untuk beberapa pengertian yang berbeda.

Contoh:

Istilah penangkapan tidak digunakan untuk meliputi pengertian penahanan atau pengamanan karena pengertian penahanan tidak sama dengan pengertian pengamanan.

251. Jika membuat pengacuan ke pasal atau ayat lain, tidak boleh menggunakan frasa tanpa mengurangi, dengan tidak mengurangi, atau tanpa menyimpang dari.

252. Untuk menghindari perubahan nama kementerian, penyebutan menteri sebaiknya menggunakan penyebutan yang didasarkan pada urusan pemerintahan dimaksud.

Contoh:

Menteri adalah Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

253. Penyerapan kata, frasa, atau istilah bahasa asing yang banyak dipakai dan telah disesuaikan ejaannya dengan kaidah Bahasa Indonesia dapat digunakan jika:

- a. mempunyai konotasi yang cocok;
- b. lebih singkat bila dibandingkan dengan padanannya dalam Bahasa Indonesia;
- c. mempunyai corak internasional;
- d. lebih mempermudah tercapainya kesepakatan; atau
- e. lebih mudah dipahami daripada terjemahannya dalam Bahasa Indonesia.

Contoh:

1. devaluasi (penurunan nilai uang)
2. devisa (alat pembayaran luar negeri)

254. Penggunaan kata, frasa, atau istilah bahasa asing hanya digunakan di dalam penjelasan Peraturan Perundang-undangan. Kata, frasa, atau istilah bahasa asing itu didahului oleh padanannya dalam Bahasa Indonesia, ditulis miring, dan diletakkan diantara tanda baca kurung ( ).

Contoh:

1. penghinaan terhadap peradilan (*contempt of court*)
2. penggabungan (*merger*)

## B. PILIHAN KATA ATAU ISTILAH

255. Gunakan kata paling, untuk menyatakan pengertian maksimum dan minimum dalam menentukan ancaman pidana atau batasan waktu.

Contoh:

... dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun atau paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp500.000,00 (lima ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Contoh untuk Perda:

... dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

256. Untuk menyatakan maksimum dan minimum bagi satuan:

- a. waktu, gunakan frasa paling singkat atau paling lama untuk menyatakan jangka waktu;

Contoh 1:

Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Contoh 2:

Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas rancangan undang-undang bersama DPR dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak surat Pimpinan DPR diterima.

- b. waktu, gunakan frasa paling lambat atau paling cepat untuk menyatakan batas waktu.

Contoh:

Surat permohonan izin usaha disampaikan kepada dinas perindustrian paling lambat tanggal 22 Juli 2011.

- c. jumlah uang, gunakan frasa paling sedikit atau paling banyak;
- d. jumlah non-uang, gunakan frasa paling rendah dan paling tinggi.

257. Untuk menyatakan makna tidak termasuk, gunakan kata kecuali.

Kata kecuali ditempatkan di awal kalimat, jika yang dikecualikan adalah seluruh kalimat.



Contoh:

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

Pasal 29

Kecuali terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, Pihak Pelapor, pejabat, dan pegawainya tidak dapat dituntut, baik secara perdata maupun pidana, atas pelaksanaan kewajiban pelaporan menurut Undang-Undang ini.

258. Kata kecuali ditempatkan langsung di belakang suatu kata, jika yang akan dibatasi hanya kata yang bersangkutan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

Pasal 1

....

38. Penumpang adalah setiap orang yang berada di atas alat angkut, kecuali awak alat angkut.

259. Untuk menyatakan makna termasuk, gunakan kata selain.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Pasal 77

(1) Selain penyelenggaraan RUPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, RUPS dapat juga dilakukan melalui media telekonferensi, video konferensi, atau sarana media elektronik lainnya yang memungkinkan semua peserta RUPS saling melihat dan mendengar secara langsung serta berpartisipasi dalam rapat.

260. Untuk menyatakan makna pengandaian atau kemungkinan, digunakan kata jika, apabila, atau frasa dalam hal.

- a. Kata jika digunakan untuk menyatakan suatu hubungan kausal (pola karena-maka).

Contoh:

Jika suatu perusahaan melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, izin perusahaan tersebut dapat dicabut. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 41

- (3) Jika terjadi kekosongan jabatan Presiden, MPR segera menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden.
- b. Kata apabila digunakan untuk menyatakan hubungan kausal yang mengandung waktu.

Contoh:

Apabila anggota Komisi Pemberantasan Korupsi berhenti dalam masa jabatannya karena alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (4), yang bersangkutan digantikan oleh anggota pengganti sampai habis masa jabatannya.

- c. Frasa dalam hal digunakan untuk menyatakan suatu kemungkinan, keadaan atau kondisi yang mungkin terjadi atau mungkin tidak terjadi (pola kemungkinan-maka).

Contoh:

Dalam hal Ketua tidak dapat hadir, sidang dipimpin oleh Wakil Ketua.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura

Pasal 33

- (2) Dalam hal sarana hortikultura dalam negeri tidak mencukupi atau tidak tersedia, dapat digunakan sarana hortikultura yang berasal dari luar negeri.

261. Frasa pada saat digunakan untuk menyatakan suatu keadaan yang pasti akan terjadi di masa depan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Pasal 59

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan atau ketentuan mengenai penyelenggaraan pelayanan publik wajib disesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini paling lambat 2 (dua) tahun.

262. Untuk menyatakan sifat kumulatif, gunakan kata dan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos  
Pasal 30

Penyelenggara pos wajib menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keselamatan kiriman.

263. Untuk menyatakan sifat alternatif, gunakan kata atau.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Pasal 19

- (1) Pengubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan kementerian dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan

Pasal 22

- (2) Dalam hal tidak ada korps musik atau genderang dan/atau sangkakala pengibaran atau penurunan bendera negara diiringi dengan lagu kebangsaan oleh seluruh peserta upacara.

264. Untuk menyatakan sifat kumulatif sekaligus alternatif, gunakan frasa dan/atau.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang  
Pernakan dan Kesehatan Hewan

Pasal 69

- (1) Pelayanan kesehatan hewan meliputi pelayanan jasa laboratorium veteriner, pelayanan jasa laboratorium pemeriksaan dan pengujian veteriner, pelayanan jasa medik veteriner, dan/atau pelayanan jasa di pusat jasa kesehatan hewan atau pos kesehatan hewan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang  
Keprotokolan

Pasal 31

- (2) Penghormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. penghormatan dengan bendera negara;
  - b. penghormatan dengan lagu kebangsaan; dan/atau
  - c. bentuk penghormatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

265. Untuk menyatakan adanya suatu hak, gunakan kata berhak.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis  
Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat,

Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pasal 72

- (1) DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.

266. Untuk menyatakan pemberian kewenangan kepada seseorang atau lembaga gunakan kata berwenang.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

Pasal 313

- (1) Menteri berwenang menetapkan program penegakan hukum dan mengambil tindakan hukum di bidang keselamatan penerbangan.

267. Untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seorang atau lembaga, gunakan kata dapat.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Pasal 90

Pemegang IUP dan IUPK dapat melakukan sebagian atau seluruh tahapan usaha pertambangan, baik kegiatan eksplorasi maupun kegiatan operasi produksi.

Contoh 2:

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten Hulu Sungai Utara

## Pasal 28

- (2) Penduduk yang tidak mampu melaksanakan pelaporan sendiri terhadap peristiwa kependudukan yang menyangkut dirinya sendiri dapat dibantu oleh instansi pelaksana atau meminta bantuan kepada orang lain.

268. Untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, gunakan kata wajib.

Jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

## Pasal 8

- (1) Setiap orang yang masuk atau ke luar Wilayah Indonesia wajib memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan masih berlaku.

Contoh 2:

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten Hulu Sungai Utara

## Pasal 17

- (1) Setiap penduduk wajib memiliki NIK.

269. Untuk menyatakan pemenuhan suatu kondisi atau persyaratan tertentu, gunakan kata harus. Jika keharusan tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan tidak memperoleh sesuatu yang seharusnya akan didapat seandainya ia memenuhi kondisi atau persyaratan tersebut.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik

## Pasal 6

- (1) Untuk mendapatkan izin menjadi Akuntan Publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut:
- a. memiliki sertifikat tanda lulus ujian profesi akuntan public yang sah;
  - b. berpengalaman praktik memberikan jasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3;
  - c. berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - d. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak;
  - e. tidak pernah dikenai sanksi administratif berupa pencabutan izin Akuntan Publik;
  - f. tidak pernah dipidana yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
  - g. menjadi anggota Asosiasi Profesi Akuntan Publik yang ditetapkan oleh Menteri; dan
  - h. tidak berada dalam pengampunan.

270. Untuk menyatakan adanya larangan, gunakan kata dilarang.

### Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

## Pasal 135

Setiap orang dilarang menyewakan atau mengalihkan kepemilikannya atas rumah umum kepada pihak lain.

### Contoh 2:

Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 2 Tahun 2010 tentang Izin Usaha Perikanan dan Tanda Pencatatan Kegiatan Perikanan

### Pasal 11

- (1) Setiap pemegang IUP atau TPKP dilarang:
  - a. melakukan kegiatan penangkapan ikan dengan menggunakan alat terlarang seperti bahan kimia, bahan peledak, obat bius, arus listrik, dan menggunakan alat tangkap dengan ukuran mata jaring kurang 2,5 cm atau alat tangkap dengan ukuran mata bilah kurang dari 1 cm.

## C. TEKNIK PENGACUAN

271. Pada dasarnya setiap pasal merupakan suatu kebulatan pengertian tanpa mengacu ke pasal atau ayat lain. Namun, untuk menghindari pengulangan rumusan digunakan teknik pengacuan.
272. Teknik pengacuan dilakukan dengan menunjuk pasal atau ayat dari Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan atau Peraturan Perundang-undangan yang lain dengan menggunakan frasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... atau sebagaimana dimaksud pada ayat ... .

### Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika

### Pasal 72

- (1) Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dilaksanakan oleh penyidik BNN.
- (2) Penyidik BNN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Kepala BNN.

### Contoh 2:

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten Hulu Sungai Utara



#### Pasal 5

- (1) Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a, penyelenggara mengadakan koordinasi dengan instansi vertikal dan lembaga pemerintah nonkementerian.
- (2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkaitan dengan aspek perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi penyelenggaraan administrasi kependudukan.

273. Pengacuan lebih dari dua terhadap pasal, ayat, atau huruf yang berurutan tidak perlu menyebutkan pasal demi pasal, ayat demi ayat, atau huruf demi huruf yang diacu tetapi cukup dengan menggunakan frasa sampai dengan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

#### Pasal 10

Ketentuan lebih lanjut mengenai perizinan, bentuk badan hukum, anggaran dasar, serta pendirian dan kepemilikan Bank Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 9 diatur dengan Peraturan Bank Indonesia. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial

#### Pasal 57

- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

#### Pasal 37

- (3) ...
  - f. perusahaan yang di dalamnya terdapat kepentingan dari pihak sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf e.

274. Pengacuan lebih dari dua terhadap pasal atau ayat yang berurutan, tetapi ada ayat dalam salah satu pasal yang dikecualikan, pasal atau ayat yang tidak ikut diacu dinyatakan dengan kata kecuali.

Contoh:

- a. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 12 berlaku juga bagi calon hakim, kecuali Pasal 7 ayat (1).
- b. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (5) berlaku juga bagi tahanan, kecuali ayat (4) huruf a.

275. Kata pasal ini tidak perlu digunakan jika ayat yang diacu merupakan salah satu ayat dalam pasal yang bersangkutan.

Contoh:

Rumusan yang tidak tepat:

Pasal 8

- (1) ... .
- (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini berlaku untuk 60 (enam puluh) hari.

276. Jika ada dua atau lebih pengacuan, urutan dari pengacuan dimulai dari ayat dalam pasal yang bersangkutan (jika ada), kemudian diikuti dengan pasal atau ayat yang angkanya lebih kecil.

Contoh:

Pasal 15

- (1) ... .
- (2) ... .
- (3) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pasal 7 ayat (2) dan ayat (4), Pasal 12, dan Pasal 13 ayat (3) diajukan kepada Menteri Pertambangan.

277. Pengacuan dilakukan dengan mencantumkan secara singkat materi pokok yang diacu.

Contoh:

Izin penambangan batu bara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 diberikan oleh ... .

278. Pengacuan hanya dapat dilakukan ke Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.

279. Hindari pengacuan ke pasal atau ayat yang terletak setelah pasal atau ayat bersangkutan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang

Pasal 15

Pegawai atau pegawai PPATK yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

280. Pengacuan dilakukan dengan menyebutkan secara tegas nomor dari pasal atau ayat yang diacu dan tidak menggunakan frasa pasal yang terdahulu atau pasal tersebut di atas.

281. Pengacuan untuk menyatakan berlakunya berbagai ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang tidak disebutkan secara rinci, menggunakan frasa sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

282. Untuk menyatakan peraturan pelaksanaan dari suatu Peraturan Perundang-undangan dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan, gunakan frasa dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan

ketentuan dalam ... (jenis Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan) ini.

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389), dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

283. Jika Peraturan Perundang-undangan yang dinyatakan masih tetap berlaku hanya sebagian dari ketentuan Peraturan Perundang-undangan tersebut, gunakan frasa dinyatakan tetap berlaku, kecuali ... .

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Peraturan Pemerintah Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ... , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) dinyatakan tetap berlaku, kecuali Pasal 5 sampai dengan Pasal 10.

284. Naskah Peraturan Perundang-undangan diketik dengan jenis huruf *Bookman Old Style*, dengan huruf 12, di atas kertas F4.

**BAB IV**  
**BENTUK RANCANGAN PERATURAN**  
**PERUNDANG-UNDANGAN**

**A. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG**

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG

...  
(Nama Undang-Undang)  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa ...;
- b. bahwa ...;
- c. dan seterusnya ...;

Mengingat :

1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA  
dan  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG ... (nama Undang-Undang).

## BAB I

...

### Pasal 1

...

## BAB II

...

### Pasal ...

## BAB ... (dan seterusnya)

### Pasal ...

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN ... NOMOR ...

**B. RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENETAPAN  
PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI  
UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-  
UNDANG**

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR ...TAHUN ...  
TENTANG  
PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI  
UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG ... MENJADI UNDANG-UNDANG  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa ...;
- b. bahwa ...;
- c. dan seterusnya ...;

Mengingat :

1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA  
dan  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG PENETAPAN  
PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI  
UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG ... MENJADI UNDANG-UNDANG.

## Pasal 1

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ... , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) ditetapkan menjadi Undang-Undang dan melampirkannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

## Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN ... NOMOR ...



C. RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENGESAHAN  
PERJANJIAN INTERNASIONAL YANG TIDAK  
MENGUNAKAN BAHASA INDONESIA SEBAGAI  
SALAH SATU BAHASA RESMI

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
PENGESAHAN KONVENSI ...

(bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasi dan  
diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai terjemahannya)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a. bahwa ...;

b. bahwa ...;

c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;

2. ...;

3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG  
PENGESAHAN KONVENSI ...(bahasa  
asli perjanjian internasional yang diratifikasi  
dan diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai  
terjemahannya).

## Pasal 1

- (1) Mengesahkan Konvensi ... (bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasikan dan diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai terjemahannya) ... dengan Reservation (Pensyaratan) terhadap Pasal ... tentang...
- (2) Salinan naskah asli Konvensi ... (bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasikan dan diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai terjemahannya) ... dengan Reservation (Pensyaratan) terhadap Pasal ... tentang ... dalam bahasa Inggris dan terjemahannya dalam bahasa Indonesia sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

## Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN ... NOMOR ...

**D. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG**

UNDANG - UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

PERUBAHAN ATAS UNDANG - UNDANG  
NOMOR ... TAHUN ... TENTANG ...

(untuk perubahan pertama )

atau

PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG  
NOMOR ... TAHUN ... TENTANG ...

( untuk perubahan kedua, dan seterusnya )

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa ...;
- b. bahwa ...;
- c. dan seterusnya ...;

Mengingat :

1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG  
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG  
NOMOR ... TAHUN ... TENTANG ... .

## Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ... ) diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal ... ( bunyi rumusan tergantung keperluan ), dan seterusnya.

## Pasal II

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
tanda tangan  
NAMA

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN ... NOMOR ...

**E. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
PENCABUTAN UNDANG-UNDANG**

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
PENCABUTAN UNDANG-UNDANG NOMOR ...  
TAHUN ...  
TENTANG ... (Nama Undang-Undang)  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa ...;
- b. bahwa ...;
- c. dan seterusnya ...;

Mengingat :

1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA  
dan  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG  
PENCABUTAN UNDANG-UNDANG  
NOMOR ... TAHUN ... TENTANG ... .

## Pasal 1

Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (bagi Undang-Undang yang sudah berlaku) atau ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku (bagi Undang-Undang yang sudah diundangkan tetapi belum mulai berlaku).

## Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
tanda tangan  
NAMA

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),  
tanda tangan  
NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN ... NOMOR ...

**F. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH  
PENGANTI UNDANG-UNDANG**

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH  
PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR ...  
TAHUN ...TENTANG ...  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa ...;
- b. bahwa ...;
- c. dan seterusnya ...;

Mengingat :

1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA  
dan  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN  
... TENTANG PENCABUTAN PERATURAN  
PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-  
UNDANG NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG ...

## Pasal 1

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun .... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (bagi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang sudah berlaku) atau ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku (bagi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang sudah diundangkan tetapi belum mulai berlaku).

## Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
tanda tangan  
NAMA

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN ... NOMOR ...



**G. RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH  
PENGGANTI UNDANG-UNDANG**

PERATURAN PEMERINTAH  
PENGGANTI UNDANG-UNDANG REPUBLIK  
INDONESIA  
NOMOR .... TAHUN ....  
TENTANG

(Nama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang)  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa ...;
- b. bahwa ...;
- c. dan seterusnya ...;

Mengingat :

1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI  
UNDANG-UNDANG TENTANG ... (Nama  
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-  
undang).

## BAB I

...

### Pasal 1

## BAB II

...

### Pasal ...

## BAB

(dan seterusnya)

### Pasal 2

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
tanda tangan  
NAMA

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN ... NOMOR ...

**H. BENTUK RANCANGAN PERATURAN  
PEMERINTAH**

PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK  
INDONESIA  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
(Nama Peraturan Pemerintah)  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa ...;
- b. bahwa ...;
- c. dan seterusnya ...;

Mengingat :

1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN PEMERINTAH TENTANG  
.... (nama Peraturan Pemerintah).

BAB I

...

Pasal 1

BAB II

Pasal ...

BAB ...

(dan seterusnya)

Pasal ...

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
tanda tangan  
NAMA

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),  
tanda tangan  
NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN ... NOMOR...

## I. BENTUK RANCANGAN PERATURAN PRESIDEN

PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
(Nama Peraturan Presiden)  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa ...;
- b. bahwa ...;
- c. dan seterusnya ...;

Mengingat :

1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN PRESIDEN TENTANG ....  
(nama Peraturan Presiden).

BAB I

...

Pasal 1

BAB II

Pasal ...

BAB ...

(dan seterusnya)

Pasal ...

Peraturan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Presiden ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
tanda tangan  
NAMA

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),  
tanda tangan  
NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN ... NOMOR...

## J. BENTUK RANCANGAN PERATURAN MENTERI

PERATURAN MENTERI ... REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
(Nama Peraturan Menteri)  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
MENTERI ... REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa ...;
- b. bahwa ...;
- c. dan seterusnya ...;

Mengingat :

1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN MENTERI ... TENTANG ....  
(nama Peraturan Menteri).

BAB I

...

Pasal 1

BAB II

Pasal ...

BAB ...

(dan seterusnya)

Pasal . . .

Peraturan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Menteri ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),

tanda tangan

NAMA

BERITA NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN  
... NOMOR...



## K. BENTUK RANCANGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI

PERATURAN DAERAH PROVINSI ... (Nama  
Provinsi)  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
(nama Peraturan Daerah)  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
GUBERNUR (Nama Provinsi),

Menimbang :

- a. bahwa ...;
- b. bahwa ...;
- c. dan seterusnya ...;

Mengingat :

1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
PROVINSI ...  
(Nama Provinsi)  
dan  
GUBERNUR ... (Nama Provinsi)

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN DAERAH TENTANG ... (Nama  
Peraturan Daerah)

BAB I  
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

BAB II

...

Pasal ...

BAB ...

(dan seterusnya)

Pasal ...

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Provinsi ... (Nama Provinsi).

Ditetapkan di ...

pada tanggal ...

GOVERNUR ... (Nama Provinsi)

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di ...

pada tanggal ...

SEKRETARIS DAERAH PROVINSI... (Nama Provinsi),

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN DAERAH PROVINSI ... (Nama Provinsi)

TAHUN ... NOMOR ...

## **L. BENTUK RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA**

PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA(nama  
kabupaten/kota)  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
(nama Peraturan Daerah)  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
BUPATI/WALIKOTA (nama kabupaten/kota),

Menimbang :

- a. bahwa ...;
- b. bahwa ...;
- c. dan seterusnya ...;

Mengingat :

1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

MEMUTUSKAN:

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN/KOTA ...  
(nama kabupaten/kota)  
dan  
BUPATI/WALIKOTA ... (nama kabupaten/kota)

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN DAERAH TENTANG ... (Nama  
Peraturan Daerah).

BAB I  
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

BAB II

...

Pasal ...

BAB ...

(dan seterusnya)

Pasal ...

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten/Kota ... (nama kabupaten/kota).

Ditetapkan di ...

pada tanggal ...

BUPATI/WALIKOTA ... (nama  
kabupaten/kota),

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di ...

pada tanggal ...

SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN/KOTA ...  
(nama kabupaten/kota),

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN/KOTA ... (nama  
kabupaten/kota) TAHUN ... NOMOR ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 15 TAHUN 2019  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR  
12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang :

- a. bahwa pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan harus benar-benar mencerminkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan;
- c. bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum menampung perkembangan kebutuhan masyarakat sehingga perlu diubah;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Mengingat :

1. Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
MEMUTUSKAN:

Menetapkan :UNDANG-UNDANG                      TENTANG  
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG  
NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG  
PEMBENTUKAN                      PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN.

## **Pasal I**

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 1 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

## Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan :

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan.
2. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.
3. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.
5. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
6. Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
7. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

8. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
9. Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
10. Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
11. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
12. Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.
13. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.



14. Pemantauan dan Peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan Undang-Undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.
  15. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  16. Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  17. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketentuan Pasal 20 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 20

- (1) Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.
- (2) Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.
- (3) Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.
- (4) Sebelum menyusun dan menetapkan Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPR, DPD, dan Pemerintah melakukan evaluasi terhadap Prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya.

- (5) Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.
  - (6) Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
3. Ketentuan ayat (4) Pasal 21 diubah sehingga Pasal 21 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 21

- (1) Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (3) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.
- (4) Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan DPR.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Presiden.

4. Ketentuan ayat (2) Pasal 23 diubah sehingga Pasal 23 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 23

- (1) Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
    - a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
    - b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
    - c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
    - d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
    - e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
  - (2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
    - a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
    - b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5. Ketentuan ayat (1) Pasal 26 diubah sehingga Pasal 26 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 26

- (1) Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- (2) Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
6. Ketentuan Pasal 47 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 47

- (1) Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.
  - (2) Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian.
  - (3) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
  - (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.
7. Ketentuan Pasal 49 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 49

- (1) Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.
- (2) Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima.
- (3) Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2)

mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

8. Ketentuan Pasal 54 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 54

- (1) Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian.
- (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden.

9. Ketentuan Pasal 55 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 55

- (1) Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan / atau antarnonkementerian.
- (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Presiden diatur dengan Peraturan Presiden.

10. Ketentuan ayat (2) Pasal 58 diubah sehingga Pasal 58 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 58

- (1) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
  - (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
11. Di antara Pasal 71 dan Pasal 72 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 71A sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 71A

Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan.

12. Ketentuan Pasal 72 tetap, Penjelasan Pasal 72 diubah sebagaimana tercantum dalam penjelasan pasal demi pasal.
13. Ketentuan Pasal 85 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

#### Pasal 85

Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 dan Pasal 83 dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

14. Ketentuan ayat (1) Pasal 91 diubah sehingga Pasal 91 berbunyi sebagai berikut :

#### Pasal 91

- (1) Dalam hal Peraturan Perundang-undangan perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing, penerjemahannya dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Terjemahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan terjemahan resmi.

15. Di antara BAB X dan BAB XI disisipkan 1 (satu) bab, yakni BAB XA sehingga berbunyi sebagai berikut:

#### BAB XA PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN TERHADAP UNDANG-UNDANG

16. Di antara Pasal 95 dan Pasal 96 disisipkan 2 (dua) pasal, yakni Pasal 95A dan Pasal 95B sehingga berbunyi sebagai berikut:

#### Pasal 95A

- (1) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilakukan setelah Undang-Undang berlaku.
- (2) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.

- (3) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi.
- (4) Hasil dari Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas.

#### Pasal 95B

- (1) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap sebagai berikut:
    - a. tahap perencanaan;
    - b. tahap pelaksanaan; dan
    - c. tahap tindak lanjut.
  - (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang diatur masing-masing dengan Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.
17. Di antara BAB XII dan BAB XIII disisipkan 1 (satu) bab, yakni BAB XIIA sehingga berbunyi sebagai berikut:

#### BAB XIIA KETENTUAN PERALIHAN

18. Di antara Pasal 99 dan Pasal 100 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 99A sehingga berbunyi sebagai berikut:

#### Pasal 99A

Pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.



## Pasal II

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal 2 Oktober 2019  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
ttd.  
JOKO WIDODO

Diundangkan di Jakarta, pada tanggal 4 Oktober 2019  
PLT. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA  
ttd.  
TJAHJO KUMOLO

**LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN  
2019 NOMOR 183  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
PENJELASAN  
ATAS  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 15 TAHUN 2019  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR  
12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**I. UMUM**

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

dan untuk memastikan keberlanjutan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan hingga Pemantauan dan Peninjauan.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain: pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang yang sudah dibahas oleh DPR bersama Presiden dalam suatu periode untuk dibahas kembali dalam periode selanjutnya untuk memastikan keberlanjutan dalam pembentukan Undang-Undang dan pengaturan mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **II. PASAL DEMI PASAL**

### **Pasal I**

#### **Angka 1**

##### **Pasal 1**

Cukup jelas.

#### **Angka 2**

##### **Pasal 20**

Cukup jelas.

#### **Angka 3**

##### **Pasal 21**

Cukup jelas

#### **Angka 4**

##### **Pasal 23**

##### **Ayat (1)**

##### **Huruf a**

Yang dimaksud dengan “perjanjian internasional tertentu” adalah perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang

luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau perjanjian tersebut mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang dengan persetujuan DPR.

Huruf b  
Cukup jelas.

Huruf c  
Cukup jelas.

Huruf d  
Cukup jelas.

Huruf e  
Cukup jelas.

Angka 5

Pasal 26

Cukup jelas.

Angka 6

Pasal 47

Cukup jelas.

Angka 7

Pasal 49

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Penugasan menteri disertai penyampaian Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang telah disusun dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari tersebut.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Angka 8

Pasal 54

Cukup jelas.

Angka 9

Pasal 55

Cukup jelas.

Angka 10

Pasal 58

Cukup jelas.

Angka 11

Pasal 71A

Cukup jelas.

Angka 12

Pasal 72

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Tenggang waktu 7 (tujuh) hari kerja dianggap layak untuk mempersiapkan segala hal yang berkaitan dengan teknis penulisan Rancangan Undang-Undang ke Lembaran Resmi Presiden sampai dengan penandatanganan, pengesahan Undang-Undang oleh Presiden dan penandatanganan sekaligus pengundangan ke Lembaran Negara Republik Indonesia.

Angka 13

Pasal 85

Cukup jelas.

Angka 14

Pasal 91

Cukup jelas.

Angka 15

Cukup jelas.

Angka 16

Pasal 95A

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Pelaksanaan Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang yang dilakukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 95B

Cukup jelas.

Angka 17

BAB XIIA

Cukup jelas.

Angka 18

Pasal 99A

Cukup jelas.

Pasal II

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK  
INDONESIA NOMOR 6398